



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



## Julkisen vallan tehtävät ja niiden oikea toteutustaso

Julkisten menojen tyypittelyä ja vaikutusten arviointia



**Julkisen vallan tehtävät  
ja niiden oikea toteutustaso**  
Julkisten menojen tyypittelyä ja vaikutusten arviointia



Julkaisija VALTIONEUVOSTON KANSLIA		KUVAILULEHTI 15.6.2011	
<b>Tekijät</b> Ilpo Suoniemi, Palkansaajien tutkimuslaitos Hannu Tanninen, Itä-Suomen yliopisto Matti Tuomala, Tampereen yliopisto		<b>Julkaisun laji</b> Raportti	
		<b>Toimeksiantaja</b> Valtioneuvoston kanslia	
		<b>Toimielimen asettamispäivä</b>	
<b>Julkaisun nimi</b> Julkisen vallan tehtävät ja niiden oikea toteutustaso. Julkisten menojen tyypittelyä ja vaikutusten arviointia			
<b>Tiivistelmä</b> <p>Tutkimuksessa tarkastellaan julkisen sektorin, tuloerojen ja talouskasvun välistä vuorovaikutusta viimeaikaisten tutkimustulosten valossa. Tutkimusten valossa julkisen sektorin koolla ja rakenteella ei ole yksiselitteistä vaikutusta kasvuun. Myös tuloerojen ja kasvun välinen vuorovaikutus on hyvin monisyinen ja riippuu mm. kasvun luonteesta sekä siitä, mitä kohtaa tulonjakauksessa tarkastellaan. Pohjoismaat ovat menestyneet hyvin maiden välisissä vertailuissa sekä pienten tuloerojen että nopean kasvun ansiosta. Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa tuloerot ovat kuitenkin kasvaneet voimakkaasti ja julkisen sektorin uudelleenjakovaikutus on heikentynyt. Työn tarjontaa tukevien palveluiden tarjontaan perustuva hyvinvointipolitiikka voi vähentää tulonsiirtoihin ja verotukseen perustuvan jakopolitiikan tehokkuustappioita ja on suojatumpaa maiden väliseltä järjestelmäkilpailulta kuin pelkkiin tulonsiirtoihin perustuva politiikka. Laajan julkisen palvelutarjonnan maissa tehokkuussyyt edellyttävät korkeampia rajaveroasteita kuin maissa, joissa vastaavat palvelut ostetaan yksityisesti.</p>			
<b>Avainsanat</b> julkinen talous, julkiset palvelut, tuloerot, talouskasvu			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 9/2011		<b>ISSN</b>	<b>ISBN (painettu)</b>
<b>Kokonaissivumäärä</b> 61	<b>Kieli</b> Fi	<b>Luottamuksellisuus</b> julkinen	<b>ISBN (PDF)</b>
<b>Kustantaja ja jakelu</b> Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: <a href="http://www.vnk.fi/julkaisut">www.vnk.fi/julkaisut</a> Lisätietoja: <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a>		<b>Taitto</b> Valtioneuvoston kanslia/Politiikka-analyysiyksikkö	
		<b>Painopaikka</b> Valtioneuvoston kanslia	

Utgivare STATSRADETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 15.6.2011	
<b>Författare</b> Ilpo Suoniemi, Löntagarnas forskningsinstitut Hannu Tanninen, Östra Finlands universitet Matti Tuomala, Tammerfors universitet		<b>Typ av publikation</b> Rapport	
		<b>Uppdragsgivare</b> Statsrådets kansli	
		<b>Datum då utredningen tillsattes</b>	
<b>Publikationens namn</b> Det allmännas uppgifter och deras rätta realiseringsnivå. Klassificering av offentliga utgifter och bedömning av effekterna			
<b>Sammandrag</b> <p>I undersökningen granskas växelverkan mellan den offentliga sektorn, inkomstskillnader och ekonomisk tillväxt i ljuset av de senaste forskningsresultaten. Enligt undersökningarna har den offentliga sektorns storlek och struktur ingen entydig inverkan på tillväxten. Även sambandet mellan inkomstskillnader och tillväxt är mycket mångfasetterat och beror på bl.a. tillväxtens art samt på det ur vilken synvinkel man granskar inkomstfördelningen. De nordiska länderna har klarat sig bra i jämförelser mellan länder tack vare både små inkomstskillnader och snabb tillväxt. I Finland, Sverige och Norge har inkomstskillnaderna emellertid ökat kraftigt och den offentliga sektorns inverkan på omfördelningen har avmattats. En välfärdspolitik som bygger på att erbjuda tjänster som stöder utbudet på arbete kan minska de effektivitetsförluster som orsakas av en inkomstöverförings- och beskattningsbaserad fördelningspolitik. En sådan välfärdspolitik är också mer skyddad från systemkonkurrens mellan länderna än en politik som endast grundar sig på inkomstöverföringar. I länder med ett brett offentligt serviceutbud förutsätts av effektivitetsskäl högre marginalskattegrader än i länder där motsvarande tjänster köps in privat.</p>			
<b>Nyckelord</b> offentlig ekonomi, offentlig service, inkomstskillnader, ekonomisk tillväxt			
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b> Statsrådets kanslis rapportserie 9/2011		<b>ISSN</b>	<b>ISBN (tryck)</b>
<b>Sidantal</b> 61	<b>Språk</b> Fi	<b>Sekretessgrad</b> Offentlig	<b>ISBN (PDF)</b>
<b>Förläggare och distribution</b> Statsrådets kansli Publikationen som PDF: <a href="http://www.vnk.fi/julkaisut">www.vnk.fi/julkaisut</a> Ytterligare information: <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a>		<b>Layout</b> Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	
		<b>Tryckort</b> Statsrådets kansli	

# Sisällys

TIIVISTELMÄ.....	7
1 JOHDANTO.....	15
2 JULKISTEN MENOJEN JA TULOEROJEN VAIKUTUKSESTA TALOUSKASVUUN.....	16
2.1 Julkiset menot ja taloudellinen kasvu.....	21
2.2 Tuloerot ja kasvu.....	25
2.3 Uudelleenjako ja tuloerot.....	32
3 JULKISEN VALLAN TEHTÄVÄT, HYVINVOINTIVALTIOIMALLIT JA TEHOKKUUDEN JA OIKEUDENMUKAISUUDEN VÄLINEN RISTIRIITA.....	34
3.1 Hyvinvointivaltiomallit tehokkuus ja oikeudenmukaisuus -ristiriidan näkökulmasta.....	40
4 JULKINEN PALVELUTARJONTA JA TYÖLLISYYS HYVINVOINTIPOLITIIKAN VÄLINEINÄ.....	49
5 YHTEENVETO.....	55
KIRJALLISUUS.....	57





## TIIVISTELMÄ

Mitkä ovat julkisen vallan tehtävät ja niiden oikea toteutustaso 2010-luvun Suomessa? Taloudellinen kehitys on 2000-luvulla nostanut esiin tekijöitä, jotka motivoivat pohtimaan vakavasti tätä kysymystä. Ensinnäkin finanssikriisin myötä on Suomessa, kuten muuallakin, esitetty yhä voimistuva huoli julkisen talouden kestävydestä (ks. esim. Valtionvarainministeriö 2010, Kinnunen ja Kostiainen 2010, IMF 2009). On selvää, että makrotalouden näkökulmasta keskeinen tekijä julkisen sektorin tasapainon saavuttamisessa on taloudellisen aktiviteetin vahvistaminen, siis lyhyellä aikavälillä tuotannon ja työllisyyden määrään ja pidemmällä aikavälillä talouskasvuun vaikuttaminen. Tämä voi tapahtua sekä perinteisen makrotaloudellisen kysynnän säätelypolitiikan keinoin että huomioimalla julkisen talouden koon ja menorakenteen vaikutus resurssien kohdentumiseen. Toiseksi 2000-luvulla on kansainvälisessä kehityksessä korostunut tuloerojen kasvu. Miten julkisen vallan tulisi suhtautua tuloerojen kasvuun, joka Suomen osalta on ollut 1990- ja 2000-luvulla OECD-maiden nopeimpia?

Voitaneen sanoa, että Musgraven klassinen kolmijako on vakiintunut lähtökohta julkisen sektorin tehtävistä käytyyn keskusteluun. Tämän klassisen kolmijaon mukaan julkisen sektorin keskeisiä tehtäviä ovat resurssien kohdentaminen, tulojen uudelleenjakoon ja talouden vakautuksesta huolehtiminen. Vaikka jaottelu ei ole nykyisen tietämyksen mukaan täysin toisensa poissulkeva, niin se on käyttökelpoinen pohdittaessa julkisen sektorin tarkoituksenmukaista tehtäväkenttää.

Hyödynnettäessä musgravelaista jaottelua julkisen sektorin tehtävistä on syytä pitää mielessä kansantaloustieteen sisällä tapahtunut kehitys. Mirrlees (1994) on osuvasti kuvannut taloustieteen sisällä tapahtuneita painopisteiden muutoksia ja näiden kolmen tehtävän eriytymistä julkistaloustieteen ja makrotaloustieteen kesken. Erikoistumisen myötä julkistalouden katsotaan keskittyvän resurssien (uudelleen)kohdentamiseen ja uudelleenjakoon talouden vakauttamiskysymyksen jäädessä makrotaloustieteilijöiden ja makrotaloustieteen oppikirjojen puitteisiin. Finanssikriisin ja sitä seuranneen talouspoliittisen keskustelun keskiössä on ollut taloudellisen syöksykierteen katkaiseminen ja 1930-luvun kaltaisen laman synnyn ehkäisy. Sitten talouspoliittisen keskustelun ytimessä ovat olleet musgravelaisen jaottelun näkökulmasta vakautustehtävää toteuttavat toimet. Talouden vakautta tarkastelevassa makrotalousteoriasa tehokkuus- ja allokaatiokysymyksien kannalta keskeiset julkistalouden mikrotaloudelliset ja hyvinvointiteoreettiset kysymykset ovat saaneet suhteellisen vähäisesti huomiota (ks. esim. Atkinson 2001). Raportissa tarkastelemme aluksi makrotaloustieteen näkökulmasta julkisen sektorin, tuloerojen ja talouskasvun suhdetta. Seuraavaksi tarkastelemme makrotaloustieteen näkökulmasta hyvinvointivaltiomallien, julkisen työllisyyden ja tuloerojen suhdetta. Lopuksi vaihdamme tarkastelukulmamme makrotalousteoriasta Mirrleesin (1994) havaitseman jaottelun puitteissa mikrotalousteoriaan ja pohdimme perusteita julkisen sektorin laajalle palvelutarjonnalle ja erityisesti julkiselle työllisyydelle.

### **Julkisten menojen ja tuloerojen vaikutuksesta talouskasvuun**

Finanssikriisin myötä keskustelu on painottunut pelkästään tehokkuuskysymykseen perinteisen tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisen ristiriidan näkökulman sijasta. Huomion kiinnittäminen kasvuun ja tuottavuuden parantamiseen näyttää olevan Suomessakin keskeinen näkökulma pohdittaessa selviytymistä nykyisestä finanssikriisistä. Esimerkiksi Kasvutyö-

ryhmä (2010) suosittelee sekä julkisen sektorin tuotannon tuomista markkinatoiminnan piiriin että tarvittaessa antamalla julkiset palvelut muiden tuotettavaksi keinona edistää tuottavuutta ja siten kasvua. Taloudellista kasvun empiiristä tutkimusta käsittelevän kirjallisuuden perusteella ei kuitenkaan voida tehdä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä julkisen talouden ja kasvun välisestä yhteydestä (ks. esim. Easterly ja Rebelo 1993, Bénabou 1996, Atkinson 1999, Arjona ym. 2001 sekä Euroopan komissio 2002, 2008). Tutkimuksissa saadaan hieman useammin julkisen sektorin koon ja kasvun välille negatiivinen kuin positiivinen relaatio. Ehkä hieman yllättäen tulonsiirroilla on pääsääntöisesti positiivinen vaikutus kasvuun, mutta julkisilla kulutusmenoilla näyttää tarkasteltujen tutkimusten mukaan olevan pääsääntöisesti negatiivinen vaikutus talouskasvuun. Koska tulonsiirtojen ja kulutusmenojen vaikutukset näyttäisivät olevan vastakkaisia, tulee kokonaismenojen osalta havaittu kasvuvaiikutusten suuri vaihtelevaisuus ymmärrettävämmäksi. Myös sosiaalimenojen osalta raportissa tarkastellut tutkimustulokset antavat hyvin ristiriitaisen kuvan.

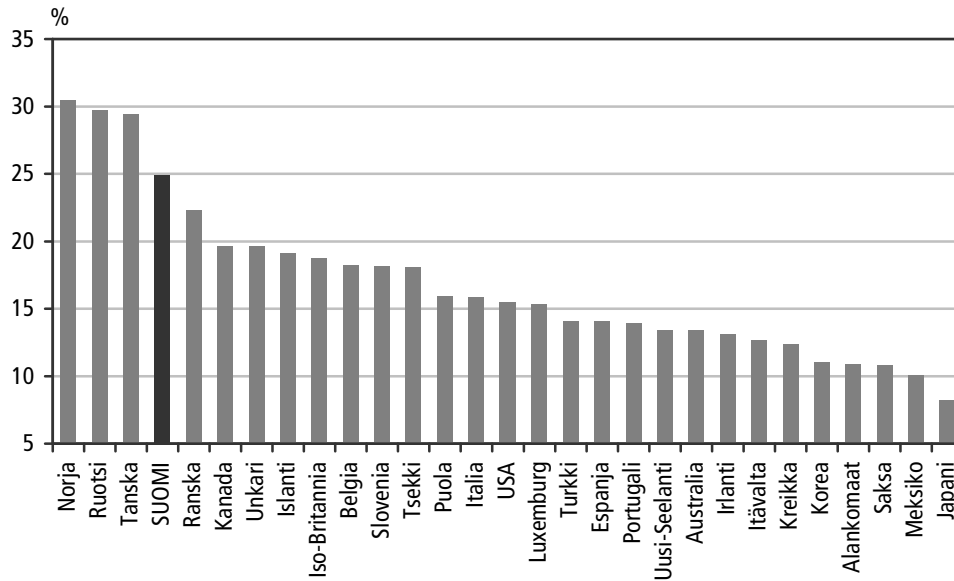
Voidaanko viimeaikaisen tutkimustiedon perusteella väittää, että kasvaneet tuloerot ovat olleet hyväksi taloudelliselle kasvulle? Merkittäviä viimeaikaisia katsauksia tuloerojen ja kasvun väliseen suhteeseen ovat mm. Bertola (2000), Arjona ym. (2001), García-Peñalosa (2008) ja Voitchovsky (2009). Katsausten perusteella tulee selväksi, että tuloerojen ja kasvun välisestä suhteesta on vaikea muodostaa yksiselitteistä kokonaiskuvaa. Toisaalta usko tuloerojen positiivisesta kannustinvaikutuksesta on osoittautunut kyseenalaiseksi. Kuten edellä julkisten menojen ja kasvun välistä vuorovaikutusta tarkasteltaessa, havaitut erot eri tutkimusten tuloksissa voivat johtua empiirisen aineiston puutteellisesta laadusta, käytetyistä estimointitekniikoista sekä mukaan valituista maista.

Ehkä selkein viesti raportissa tarkastellusta kasvukirjallisuudesta on, että maiden väliseen vertailuun perustuvan empiirisen tutkimuksen avulla tuskin saavutetaan lopullisia ja luotettavia vastauksia julkisen sektorin tarkoituksen mukaisesta koosta tai menorakenteesta. Julkisen sektorin tai tuloerojen kasvuvaiikutusten pohdiskelun sijasta olisikin syytä pohtia julkisen sektorin roolia täystyöllisyyden saavuttamisessa, mikä korostuu erityisesti julkisen sektorin kestävyysvajeen lyhyen aikavälin ratkaisupyrkimyksissä.

### **Pohjoismainen hyvinvointimalli ja talouden toiminta**

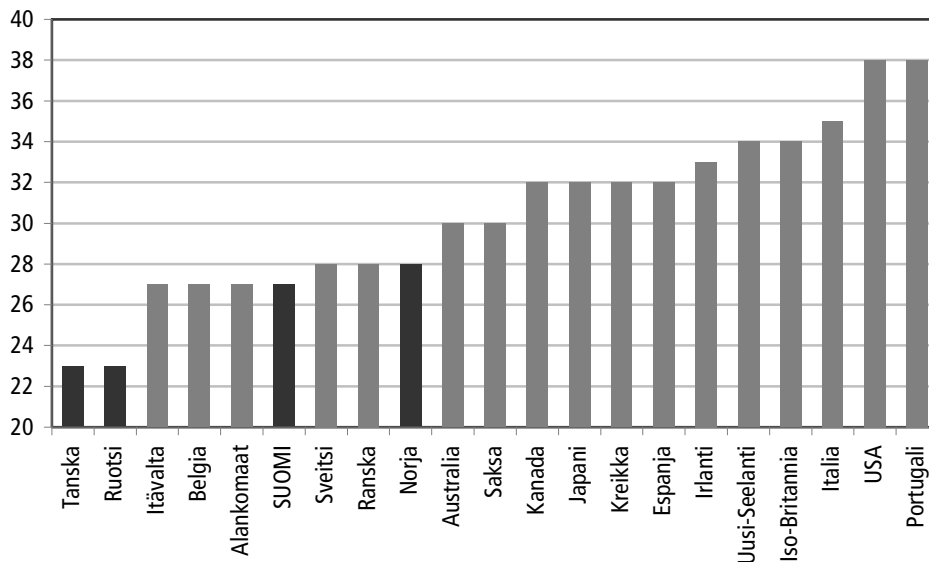
Pohjoismaiseen malliin kuuluu olennaisena tekijänä laaja ja universaali, kaikille suunnattu julkisten hyvinvointipalveluiden tarjonta. Tarjonta perustuu pääosin julkiseen tuotantoon, joka näkyy julkisen sektorin korkeana työllisyysasteena (kuvio 1). Tämä on yksi tärkeimmistä pohjoismaisen hyvinvointivaltion ominaispiirteistä.

**Kuvio 1** Julkisen sektorin työllisten prosenttiosuus kaikista työllisistä keskimäärin vuosina 2005–2009.



Toinen pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin maille tyypillinen piirre on ollut suhteellisen tasainen tulonjako (kuvio 2). Viimeaikainen kehitys ei kuitenkaan ole ollut Pohjoismaita eikä varsinkaan Suomea mairittelevaa. Vielä 1980-luvun lopussa Suomi oli kaikkein tasaisimman tulonjaon maa (Atkinson ym. 1995). Sitä vastoin 1990-luvun puolivälin jälkeen tuloerojen kasvu on ollut erityisen nopeaa Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa (OECD 2008).

**Kuvio 2** Gini-kerroin vuoden 2005 tienoilla, käytettävissä olevat tulot OECD-aineistossa.



Suurelle yleisölle ehkä yllättäen hyvinvointivaltiomallien puitteissa näyttäisi olevan mahdollista lievittää tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välistä ristiriitaa. Sapirin (2005) ja Boerin (2002) arviot eurooppalaisten sosiaalimallien toimivuudesta tehokkuus ja oikeudenmukaisuus-kriteerien puitteissa päätyvät lopputulokseen, että pohjoismainen malli olisi ”kadehdittavassa asemassa” sekä tehokkaana että oikeudenmukaisena. Vaikka pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli on osoittanut vahvuutensa kansainvälisessä vertailussa, siihen on kohdistunut sekä

poliittisia että taloudellisia paineita (ks. esim. Atkinson 1999). Edellä mainitun väitteen julkisen sektorin talouskasvua heikentävästä vaikutuksesta on viimeaikaisessa keskustelussa korvannut huoli suuresta kestävyysvajesta (ks. esim. Kasvutyöryhmä 2010, 13). Suomessakin on lisääntyvässä määrin tehty hyvinvointivaltiomallin asteittaista purkamistyötä pienentämällä julkisen sektorin (tuotanto)vastuuta, siirtämällä palveluja markkinoiden piiriin sekä siirtämällä vastuuta yhä enenevässä määrin yksilöille itselleen (ks. Eronen ym. 2010).

Kasvutyöryhmän (2010, 27) suositukset kuvaavat hyvin ajalle tyypillistä näkökulmaa, jossa ”kansalaisille on annettava nykyistä enemmän valintamahdollisuuksia muun muassa julkisen terveydenhoidon ja hoivapalveluiden osalta. Tämä lisää alan tehokkuutta ja kilpailullisuutta, kun palveluiden tuottajille annetaan kannustimet kehittää toimintaansa. Valinnanmahdollisuus voidaan toteuttaa esimerkiksi palveluseleiden avulla. Myös tilaaja-tuottaja -mallisen palvelutuotannon käyttöönottoa on edistettävä.”

### **Pohjoismainen malli ja palvelutarjonta**

Jos markkinat tuottaisivat hyvinvointipalvelut niin paljon paremmin, niin miksi hyvinvointivaltiomalliratkaisut meillä ja maailmalla eivät pääsääntöisesti perustu markkinoihin? Lienee sitenkin hedelmällisempää pohtia, miksi julkiseen palvelutuotantoon ja korkeaan verotukseen pohjautuva pohjoismainen malli on tuottanut myös tehokkuusmielessä kilpailukykyisen tuloksen.

Voidaan perustella, että laajan julkisen palvelutarjonnan avulla voidaan ensinnäkin lieventää vero- ja tulonsiirtopolitiikan kannustinongelmia, toiseksi näin voidaan välttyä yksityisten vakuutusmarkkinoiden informaatio-ongelmilta, ja lisäksi palvelutuotantoon liittyvällä korkealla julkisella työllisyydellä voidaan edistää myös työllisyyspoliittisia tavoitteita ja vaikuttaa välillisesti uudelleenjakoon (Tuomala 2009, Suoniemi ym. 2003).

Useimpien hyödykkeiden osalta kuluttajan vapaan valintaoikeuden tuottamat edut ylittävät mahdolliset julkiseen tarjontaan liittyvät hyötynäkökohdat. Julkinen valta ei juuri missään maassa tarjoa kansalaisille sellaisia tavaroita kuin kodinkoneet ja viihde-elektroniikka tai palveluita kuten tukanleikkuu ja ravintolapalvelut. Luontaismuotoisen tulonsiirtopolitiikan välineinä käytettävillä hyödykkeillä pitääkin olla sopivia ominaisuuksia:

- (i) Ne ovat palveluita, joita niiden saajan on hankalaa, käytännössä jopa mahdotonta myydä tai siirtää edelleen, esimerkkeinä päivä- tai sairaanhoitopaikat.
- (ii) Näiden hyvinvointipalveluiden käyttö edistää usein työn tarjontaa ja korvaa oman vapaa-ajan käyttöä tai kotityötä. Näin voidaan väljentää tuloverotukseen ja rahatukeen perustuvan tulonsiirtopolitiikan kannustinrajoitteita (Blomquist ja Christiansen 1995, 1998). Lisäksi ne vaikuttavat välittömämmin kuin muut hyödykkeet ihmisten kykyyn ja mahdollisuuteen toimia yhteiskunnassa.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dasgupta (1986) nimeää *positiivisten vapauksien hyödykkeiksi* sellaiset hyödykkeet, joiden riittävä saanti ei saisi riippua ihmisten maksukykyä. Kansaneläkkeen ja julkisen terveydenhoidon avulla kaikille taataan pääsy eläke- ja sairausvakuutusten piiriin. Terveys- ja koulutuspalveluiden ohella Dasgupta sisällyttää luettelonsa riittävän ravinnon, vaatetuksen, asunnon ja oikeuspalvelut. Yhteiskunnallistamalla ne hyödykkeet, jotka takaavat perustarpeiden tyydyttämisen, vaikutetaan suoraan ihmisen kykyyn ja mahdollisuuteen olla toimiva ja päätöksiin kykenevä yksilö. Vrt. Senin (1985) esittämät ajatukset ja Tobinin (1970) hyödykekohtainen egalitarismi.

- (iii) Nämä hyödykkeet tuotetaan työvaltaisesti. Pohjoismaissa hyvinvointipalveluiden laajasta julkisesta tuotannosta on seurannut julkisen sektorin korkea työvoimaisuus ja monopsoniasema työmarkkinoilla. Näin voidaan vaikuttaa ihmisten ansaintakykyyn ja vähentää suorien tulonsiirtojen tarvetta. Samalla on voitu suosia naisten osallistumista työmarkkinoille.

Julkinen palvelutarjonta on joko maksutonta tai maksu on nimellinen eikä liity palvelun tuotantokustannuksiin. Luontaismuotoisen hyödyketuen käyttöä rahatuen (tulonsiirtojen) rinnalla voidaan perustella normatiivisen analyysin avulla, jossa etsitään optimaalista tapaa toteuttaa hyvinvoinnin uudelleenjakoa vero- ja tulonsiirtopolitiikan avulla (Mirrlees 1971). Julkinen valta pyrkii siis löytämään resurssien käytöltään tehokkaimman vero- ja tulonsiirtojärjestelmän annetun jakotavoitteen saavuttamiseksi. Analyysi ottaa huomioon sen, että veroihin ja tulonsiirtoihin perustuva jakojärjestelmä vaikuttaa samalla jaettavissa olevaan määrään, ts. tapa, miten kakku jaetaan, vaikuttaa kakun kokoon. Pelkkä rahaan perustuva uudelleenjakoon johtaa kannustinongelmiin ja rajoittaa mahdollisuuksia hyvinvoinnin uudelleenjakoon.<sup>2</sup> Rahassa tapahtuvat tulonsiirrot houkuttelevat työmarkkinoilla tuottavampia henkilöitä vähentämään työn tarjontaansa, ts. lisäämään vapaa-ajan käyttöä. Vapaa-ajan lisääntyessä he eivät erityisesti arvosta vapaa-aikaa korvaavaa palvelua, eikä julkisesti tarjottu palvelu ole tässä tilassa heidän näkökulmastaan niin houkutteleva kuin vastaava tulonsiirto. Korvaamalla osa tulonsiirrosta tällaisella julkisesti tarjotulla palvelulla pystytään torjumaan näitä verotuksen ja rahatuen aiheuttamia houkutus- ja säilyttämisen korkean tuottavuuden henkilöiden kannustimet työntekoon. Tätä kautta voidaan vähentää tulonsiirtoihin ja verotukseen perustuvan (uudelleen)jakopolitiikan tehokkuustappioita (ks. tarkemmin Blomquist ja Christiansen 1995, 1998; Currie ja Gahvari 2008).

Selvimmät esimerkit vapaa-aikaa korvaavista palveluista ovat lasten päivähoito, varhaiskasvatus, peruskoulutus ja vanhusten hoiva. Terveystieteiden työkäytön ylläpito, so. työtapaturmien ja työperäisten sairauksien hoito edistävät työn tarjontaa sekä suoraan että välillisesti. Jälkimmäinen mahdollisuus syntyy siitä, että kattavan julkisen tarjonnan vaihtoehtona on yksityinen sairaus- ja tapaturmavakuutus, jonka riskisidonnaiseen maksutasoon vaikuttavat ammatti, toimiala ja muut ammatinvalinnan kautta työntarjontaan vaikuttavat seikat. Tällöin yksilökohtaiset maksut ehkäisevät esimerkiksi korkean tapaturmariskin aloille hakeutumista.

Voitaisiinko julkinen tarjonta korvata käyttämällä vastaavien yksityisten palveluiden hintasubventioita, esimerkiksi Kela-korvauksin ja palvelusetelien käytöllä? Blomquist ja Christiansen (1995, 1998) ovat osoittaneet, että pelkkä hintasubvention käyttö ei ole riittävää, vaan julkinen palvelutarjonta on aina osa tehokasta uudelleenjakopolitiikkaa. Sitä vastoin vapaa-aikaa korvaavissa palveluissa hyvinvointia lisäävä vaikutus saadaan aikaan asettamalla julkinen tarjonta riittävän korkealle tasolle.

<sup>2</sup> Keskeisenä elementtinä tässä Mirrleesin (1971) artikkelin käynnistämässä tutkimusperinteessä on informaatio ja sen puute. Verottajalla ei voi olla yksilötasoisia tietoja henkilöiden veronmaksukyvystä, esimerkiksi kyvykkyydestä, olosuhteista ja tarpeista yms. tekijöistä. Ne ovat ainoastaan yksilön omassa tiedossa. Parasta, mitä julkinen valta voi tässä tilanteessa tehdä, on käyttää jotakin korviketta yllämainituille ominaisuuksille. Optimaalisen (uudelleen)jaon malleissa tällaisena korvikkeena on henkilön tulo, johon verotus ja saadut tulonsiirrot perustuvat. Koska yksilöt voivat manipuloida tulojaan vähentämällä ansaintaponnistuksiaan, he voivat vältellä verojen maksua ja ottaa vastaan järjestelmän tarjoamia tulonsiirtoja, vaikkei heidän luontainen ansaintakykynsä tähän oikeuttaisi. Tästä syystä pelkkä tulojen käyttö uudelleenjaon perusteena on rajoitettua ja vero- ja tulonsiirtojärjestelmä johtaa kannustinongelmiin. Jakojärjestelmän luomat kannustimet ja niistä seuraava omakohtainen valikointi verojen maksun ja tulonsiirtojen vastaanottamisen osalta rajoittavat mahdollisuuksia hyvinvoinnin uudelleenjakoon.

Uudelleenjaon kannalta tehokkaalle tasolle asetettu palvelu johtaa osalle sen käyttäjistä jopa liikatarjontaan, jota tulkitaan julkisen palvelun laatuksi (Blomquist ja Christiansen 1995, 1998). Tätä voisi vastata tilanne, jossa lasten kokopäivähoidon laatutaso on niin korkea, että monet vanhemmat olisivat halukkaita itse hoitamaan lapsensa ja vaihtamaan päivähoidon sen kustannuksia alempaan kotihoidon tukeen, jos tällaista tarjottaisiin. Näiltä osin tehokas työn tarjontaan kannustava uudelleenjakopolitiikka, johon ei kuulu kotihoidon tukea, on ristiriidassa kokonaisuudesta irrotettujen yksilöllisten valintojen kanssa.

Edellä perustelimme julkista palvelutarjontaa mahdollisuutena väljentää korkeaan marginaaliveroon liittyvää valikoitumisrajoitetta. Ylipäättään verotusta ei pidä tarkastella erillään julkisesta menotaloudesta. Näin voidaan tehdä harhaisia arvioita esimerkiksi rajaveroasteiden perusteella laskettujen verokiilojen vaikutuksesta talouden tehokkuuteen, jos käytetään samaa verotettavan tulon joustoarviota rajaveroasteen suhteen, vaikka mailla on erilainen julkinen menorakenne (esimerkkinä Feldstein 1995, 1999). Jos verotuksen vaikutus vakioidaan, on odotettavissa, että työn tarjonta ja verotettava tulo on suurempaa siinä maassa, jossa työn tarjontaa tukeva julkinen palvelutarjonta on laajempaa. Julkinen palvelutarjonta rahoitetaan verotuksella. Tästä syystä tehokkuussyyt edellyttävät laajan julkisen palvelutarjonnan maissa korkeampia rajaveroasteita kuin maissa, joissa vastaavat palvelut hankitaan markkinoilta yksityisin ostoin. Tulojen rajaveroaste sisältää samalla maksun niistä julkisesti tarjotuista hyödykkeistä, joiden käyttö kytkeytyy yksilötasolla työnteon määrään. Maksuhalukkuuden osalta rajaveroaste toimii tässä vastaavasti kuin markkinahyödykkeen hinta. Näin tulkittuna rajaveroaste paljastaa tietoa sekä lisätyötunnin todellisesta yhteiskunnallisesta rajakustannuksesta että palvelun maksuhalukkuudesta ja vähentää palvelutarjonnan ja tuloverotuksen erikseen aiheuttamia vääristymiä (Blomquist ym. 2009, 2010). Tällä tavalla laaja julkinen palvelutarjonta selittää pohjoismaista korkean taloudellisen suorituskyvyn ja korkeiden nimellisten rajaveroasteiden yhdistelmää.

Koska naisten työn tarjonnan katsotaan olevan erityisen joustavaa taloudellisten kannustimien suhteen, Blomquist ym. (2009, 2010) arvioivat teorianmallin empiiristä merkitystä suhteuttamalla työn tarjontaan liittyvien julkisten palveluiden määrää ja keskimääräisiä tuotantokustannuksia rajaveroasteisiin ja vertaamalla eri-ikäisten naisten työhön osallistumisasteita Ruotsissa ja Yhdysvalloissa. He päättelivät, että Ruotsin julkinen palvelutarjonta alentaa merkittävästi ”efektiivisiä marginaaliveroasteita”, joissa on otettu huomioon palveluiden maksut, vastaavista nimellisistä ja Yhdysvaltojen arvoista ja että vaikutus on taloudellisesti merkittävä. Erityisesti naisten työn tarjontaan vaikuttavina palveluina he nostavat esiin lasten päivähoidon, vanhusten ja vammaisten hoivapalveluiden (50–65-vuotiaat naiset), varhaiskasvatuksen ja peruskoulutuksen.<sup>3</sup> Merkitystä on myös työkykyä ylläpitävällä ja työperäisten sairauksien ja työtapaturmien hoitoon liittyvällä terveyden- ja sairaanhoidolla sekä työhön liittyvillä julkisilla sosiaalivakuutusjärjestelmillä (työeläkkeet ja sairausvakuutus), jotka vähentävät yksityisten vakuutusten ja säästämisen tarvetta.

<sup>3</sup> Pirttilä ja Suoniemi (2010) ovat tehneet mikroekonometrista tutkimusta työn tarjonnan, kulutusrakenteen, julkisen palvelutarjonnan ja verotuksen välisistä kytkennöistä Suomessa käyttäen Tilastokeskuksen kulutustutkimuksen tietoja. Tulokset antavat tukea sille, että lasten päivähoidon julkisen tarjonnan avulla voidaan saada myönteinen vaikutus työn tarjontaan, joka on riippumaton tuloverotuksesta, ja vähentää tuloverotukseen liittyvää hyvinvointitappiota.

Hyvinvointipalveluiden julkinen tarjonta ei välttämättä edellyttäisi, että julkinen sektori tuottaa palvelut itse. Julkinen sektori, Suomessa yleensä kunta, voi olla tilaaja ja rahoittaa palvelut, mutta tuotanto voidaan ulkoistaa. Suoniemi ym. (2003) käsittelevät julkisen palvelutuotannon ja pelkän palvelutarjonnan (rahoitus julkista, tuotanto yksityistä) välistä eroa hyvinvointipolitiikan kannalta. Mahdollisuus vaikuttaa tulonjakoon välillisesti sekä palkkatason että työllisyyden kautta tarjoaa lisäperusteen korkealle julkiselle työllisyydelle. Monoponiasemassa oleva julkinen sektori voi halutessaan työllistää enemmän niitä työntekijöitä, joiden suosiminen on jakopolitiikan ja tasa-arvon kannalta edullista. Suosiessaan jotakin ryhmää kasvaa tämän ryhmän työn kysyntä koko taloudessa, ja ryhmän palkat nousevat sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Maksamalla esimerkiksi alemman tuottavuuden työntekijöille korkeampaa palkkaa kuin mitä kustannusten minimointi edellyttää voi julkinen sektori kaventaa palkkaeroja ja näin lieventää vero- ja tulonsiirtopolitiikan kannustin- tai valikoitumisrajoitetta. Tätä kautta tarve fiskaaliselle, budjetin kautta tapahtuvalle, tulonjaolle pienenee (Pirttilä ja Tuomala 2002, 2005).

Julkisten hyvinvointipalveluiden tuotannon ohjausongelmat ovat keskeisessä asemassa punnittaessa julkisen ja yksityisen toiminnan sopivaa rajalinjaa harkittaessa tuotannon mahdollista ulkoistamista. Omistuksesta eriytetyn johdon ohjausongelmia voidaan tutkia epäsymmetriseen informaatioon perustuvassa päämies-agentti asetelmassa. Päämies asettaa toiminnan päämäärän ja pyrkii ohjaamaan agentin, palvelun tuottajan, toimintaa niin, että päämäärä toteutuu mahdollisimman hyvin. Realistisessa asetelmassa agentin toimia, hänen ahkeruuttaan, ei voida havaita (tai erottaa tuloksista) ilman epävarmuutta. Tällöin kannustinjärjestelmä joudutaan laatimaan epäsuorien tulostittareiden perusteella niin, että agenttia palkitaan tulostavoitteiden saavuttamisesta. Agentin uutteruuteen liittyvät kannustinongelmat ovat periaatteessa samat sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, ja päämiehen ja agentin väliset informaatioerot ovat avainasemassa kannustinjärjestelmiä suunniteltaessa. Organisaatioiden taloustieteen keskeinen näkemys on, ettei omistusmuoto ole niinkään tärkeää kuin informaation saanti ja siihen perustuva kontrolli. Sekä julkinen että yksityinen omistus voivat epäonnistua johdon toiminnan valvonnassa. Ulkoistamisen edut ovat sitä suuremmat, mitä helpommin ja pienemmin kustannuksin laadun mittaaminen on mahdollista ja toisaalta mitä suuremmat ovat mahdollisuudet palveluinnovaatioihin ja toiminnan kehittämiseen. Julkinen tuotanto on edullista, kun kustannussäästöjä on vaikea saada aikaan innovaatioilla ja tuotantoprosessin tehostamisella tai kun laadun alentaminen on erityisen houkuttelevaa.

Ulkoistamalla ja valvonnalla saadaan aikaan eri vaihtoehtoja tehokkuuden lisäyksen, kustannussäästöjen ja laatuun kohdistuvien haitallisten vaikutusten suhteen. Koska kustannussäästöjen taustalla voi olla laatutason heikkeneminen, niin joissakin tapauksissa julkinen tuotanto on parempi vaihtoehto kuin yksityinen, usein näennäisesti halvempi, sopimustuotanto. Päämies-agentti teoria ei korosta juuri lainkaan kilpailun roolia. Toistuvassa vuorovaikutuksessa tuottajien kilpailuttaminen, oppiminen ja tuottajien kannustimet hyvän maineen luontiin voivat auttaa joidenkin ulkoistamiseen liittyvien ongelmien ratkaisussa. Laadun puutteelliseen havainnointiin liittyvät ongelmat ja niiden seurausvaikutukset ovat kuitenkin perustavanlaatuisia, eikä niiltä voitane kokonaan välttyä monitahoisessa palvelutuotannossa.

Yhdessä suhteessa ulkoistaminen ja kilpailuttaminen johtaa vääjäämättä laadun heikkenemiseen. Sandmo (2003) tuo esille aiemmin vähälle huomiolle jääneen tekijän, institutionaalisen vakauden. Jos parturi tai ravintola päättää sulkea ovensa tai menee konkurssiin, voi tällä olla ainakin hetkellisesti kuluttajan kannalta ikäviä seurauksia. Ne ovat kuitenkin vähäisiä verrattaessa niihin haittoihin ja ongelmiin, jotka syntyisivät vanhusten hoivakodin tai sairaalan lakauttamisesta. Institutionaalisen vakauden turvaaminen on tärkeä seikka, joka puhuu julkisen tuotannon puolesta.

### **Keskeiset argumentit**

Näkemykset siitä, mikä on julkisen toiminnan sopiva laajuus ja missä julkisen ja yksityisen toiminnan välinen luonnollinen rajalinja kulkee, ovat historian kuluessa vaihtuneet useasti (ks. myös Shleifer 1998). Finanssikriisi nosti monen vuoden hiljaiselon jälkeen julkisen vallan makrotalousteorian keskiöön erityisesti musgravelaisen julkisen sektorin jaottelun stabilisointitehtävän näkökulmasta. Sen mukaan talouden vakaata kasvua tulee edistää. Toisaalta julkisen sektorin ja erityisesti hyvinvointivaltiopalveluiden kasvua heikentävä vaikutus ei saa alan kirjallisuudesta vakuuttavaa tukea. Pohdittaessa julkisen toiminnan tarkoituksenmukaista tasoa 2000-luvun Suomessa nostamme raportissamme jo unohtuneen suuren julkisen sektorin koon perusteen: täystyöllisyys. Lisäksi muistutamme siitä, että pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin avulla näyttää olleen mahdollista lievittää tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välistä ristiriitaa. Pohjoismaille on tyypillistä korkea työllisyysaste ja erityisesti korkea osuus työllisistä julkisen sektorin palveluksessa sekä suhteellisen tasainen tulonjako.

Makrotaloudellisia näkökulmia merkityksellisempi lähestymistapa julkisen vallan tehtäviin ja toteutustasoon löytynee mikrotalousteorian piiristä. Raportissa tarjoamme modernin julkistalouden tutkimuksen näkökulman julkisten hyvinvointipalveluiden tarjontaan ja myös julkisen palvelutuotannon tarpeellisuuteen. Julkisten hyvinvointipalveluiden käyttö edistää usein työn tarjontaa ja korvaa oman vapaa-ajan käyttöä. Näin voidaan väljentää tuloverotukseen ja rahatukeen perustuvan tulonsiirtopolitiikan kannustinrajoitteita. Lisäksi niissä korkean rajaveroasteen maissa, joissa on laajaa työn tarjontaa tukevaa julkista palvelutarjontaa, voi verotus olla muita maita vähemmän työn tarjontapäätöksiä vääristävää. Voidaan myös esittää, että laajaan palvelutarjontaan perustuva hyvinvointipolitiikka on suojatumpaa maiden väliseltä vero- ja muulta järjestelmäkilpailulta kuin pelkkiin tulonsiirtoihin perustuva politiikka.

Pienet tuloerot ovat pohjoismaisen hyvinvointivaltion elinvoimaisuuden kannalta hyvin keskeinen tekijä. Jatkuessaan tuloerojen ja muun eriarvoisuuden kasvu vie pohjan pois pohjoismaiselta mallilta. Onko kriittinen piste jo Suomessa ylitetty?



# 1 JOHDANTO

Professori Matti Tuomalan johtama tutkimusryhmä toteutti Palkansaajien tutkimuslaitoksessa vuonna 2002 sosiaali- ja terveysministeriön rahoittaman selvityshankkeen, jonka keskeiset tulokset esitettiin teoksessa ”Hyvinvointipalveluiden rahoitusperiaatteet”, sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:5. Tutkimuksen makrotaloudellisessa osassa tarkasteltiin julkisen sektorin tehtäviä sekä eri menolajien vaikutusta talouskasvun edellytyksiin. Makronäkökulmaa täydennettiin tarkastelemalla hyvinvointivaltiota ja sen tehtäviä mikrotalouden ja modernin julkistalouden näkökulmasta.

Raportin kantavana ajatuksena oli epätäydellisen ja erityisesti epäsymmetrisen informaation huomioiminen. Epäsymmetrinen informaatio asettaa uudelleenjako- ja hyvinvointipolitiikalle kannustinrajoitteita. Raportissa tuotiin esille niitä olosuhteita, joissa julkinen palvelutarjonta voi lisätä hyvinvointipolitiikan tehokkuutta pelkän rahatuen käyttöön verrattuna. Tästä näkökulmasta tarkasteltiin erityisesti sosiaalivakuutusta epätäydellisen informaation aiheuttamien ongelmien lieventäjänä. Raportissa painotettiin julkisen palvelutarjonnan merkitystä uudelleenjakopolitiikan välineenä ja nostettiin esiin niitä olosuhteita, joissa palvelutarjonta voi lisätä hyvinvointipolitiikan tehokkuutta pelkän rahatuen käyttöön verrattuna. Valitun näkökulman puitteissa on mahdollista esittää useita perusteluja julkiselle palvelutarjonnalle: ensinnäkin julkisen palvelutarjonnan lisääminen voi lieventää vero- ja tulonsiirtopolitiikan kannustinongelmia, toiseksi näin voidaan välttää yksityisten vakuutusmarkkinoiden informaatio-ongelmilta, kolmanneksi monet palvelut ovat meriittihyödykkeitä ja lisäksi varakkaammat hyväksyvät hyödyketuen rahatukea mieluummin paternalistisista syistä. Julkiseen palvelutuotantoon liittyvällä korkealla julkisella työllisyydellä voidaan edistää myös työllisyyspoliittisia tavoitteita ja vaikuttaa välillisesti uudelleenjakoon.

Raportissa esitetyt perustelut eivät ole menettäneet merkitystään. Kuitenkin taloudellinen kehitys on 2000-luvulla nostanut esiin tekijöitä, jotka motivoivat tutkimuksen ajantasaistamiseen. Ensinnäkin finanssikriisin myötä on Suomessa, kuten muuallakin, esitetty yhä voimistuva huoli julkisen talouden kestävydestä (ks. esim. Valtionvarainministeriö 2010, Kinnunen ja Kostianen 2010, IMF 2009). On selvää, että makrotalouden näkökulmasta keskeinen tekijä julkisen sektorin tasapainon saavuttamisessa on taloudellisen aktiviteetin vahvistaminen, siis lyhyellä aikavälillä tuotannon ja työllisyyden määrään ja pidemmällä aikavälillä talouskasvuun vaikuttaminen. Tämä voi tapahtua sekä perinteisen kysynnän säätelypolitiikan keinoin että huomioimalla julkisen talouden koon ja menorakenteen vaikutus resurssien kohdentumiseen. Toiseksi 2000-luvulla on kansainvälisessä kehityksessä korostunut tuloerojen kasvu, joka em. raportissa jäi sangen vähäiselle huomiolle. Tältä osin on ilmeistä tarvetta luoda katsaus viimeaikaiseen makrotaloudelliseen tutkimuskirjallisuuteen, jossa tarkastellaan julkisten menojen vaikutusta niin työllisyyteen, talouden kasvuun kuin tuloeroihin.

Tarkastelun pohjaksi on syytä pohtia julkisen sektorin roolia. Voitaneen sanoa, että Musgraven klassinen kolmijako on vakiintunut lähtökohta julkisen sektorin tehtävistä käytyyn keskusteluun. Tämän klassisen kolmijaon mukaan julkisen sektorin keskeisiä tehtäviä ovat resurssien kohdentaminen, tulojen uudelleenjako ja talouden vakaudesta huolehtiminen. Vaikka jaottelu ei ole nykyisen tietämyksen mukaan täysin toisensa poissulkeva, niin se on käyttökelpoinen pohdittaessa julkisen sektorin tarkoituksenmukaista tehtäväkenttää.

Hyödynnettäessä musgravelaista jaottelua julkisen sektorin tehtävistä on syytä pitää mielessä kansantaloustieteen sisällä tapahtunut kehitys. Mirrlees (1994) on osuvasti kuvannut taloustieteen sisällä tapahtuneita painopisteiden muutoksia ja näiden kolmen tehtävän eriytymistä julkistaloustieteen ja makrotaloustieteen kesken. Erikoistumisen myötä julkistalouden katsotaan keskittyvän resurssien (uudelleen)kohdentamiseen ja uudelleenjakoon talouden vakauttamiskysymyksen jäädessä makrotaloustieteilijöiden ja makrotaloustieteen oppikirjojen puitteisiin. Finanssikriisin ja sitä seuranneen talouspoliittisen keskustelun keskiössä on ollut taloudellisen syöksykierteen katkaiseminen ja 1930-luvun kaltaisen laman synnyn ehkäisy. Sitten talouspoliittisen keskustelun ytimessä ovat olleet musgravelaisen jaottelun näkökulmasta vakautustehtävää toteuttavat toimet. Talouden vakautta tarkastelevassa makrotalousteoriasa tehokkuus- ja allokaatiokysymyksien kannalta keskeiset julkistalouden mikrotaloudelliset ja hyvinvointiteoreettiset kysymykset ovat saaneet suhteellisen vähäisesti huomiota (ks. esim. Atkinson 2001).

Finanssikriisin myötä keskustelu on painottunut pelkästään tehokkuuskysymykseen perinteisen tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisen ristiriidan näkökulman sijasta. Voidaanko viimeaikaisen tutkimustiedon perusteella väittää, että kasvaneet tuloerot ovat olleet hyväksi taloudelliselle kasvuille? Toisaalta voidaan kysyä, ovatko julkisen sektorin uudelleenjakopyrkimykset heikentyneet? Ensimmäiseen kysymykseen haemme vastausta tarkastelemalla viimeaikaista kasvukirjallisuutta ja menojen rakennetta eri maissa. Toista kysymystä lienee luontevaa lähestyä julkisen sektorin hyvinvointivaltioitehtävän näkökulmasta, sillä nämä muodostavat merkittävän osan julkisen sektorin meno-ohjelmista. Makrotaloustieteen traditiossa on pyritty mittaamaan laajan julkisen sektorin aiheuttamia hyvinvointikustannuksia kahden lähestymistavan puitteissa (ks. Slemrod 1995, 1998). Julkisuudessa enemmän huomiota saanut – ns. ylhäältä alas – lähestymistapa lähtee ajatuksesta, jonka mukaan verotuksen tehokkuuskustannukset ovat riittävän suuria näkymään suoraan suuren julkisen sektorin omaavan valtion heikommassa makrotaloudellisessa toimintakyvyssä. Toisen – ns. alhaalta ylös – lähestymistapa hyödyntää perinteisen mikrotalousteorian välineistöä, jossa arvioidaan verorasitteen ja uudelleenjaon aiheuttamia käyttäytymisvaikutuksia. Modernin julkistalouden teorian näkökulmasta tuloerojen kasvulla on merkittävä vaikutus optimaalisen vero/tulonsiirtojärjestelmän luonnehdinnassa. Tähän kysymykseen palaamme luvussa 4 julkisen palvelutarjonnan merkitystä pohdittaessa.

## 2 JULKISTEN MENOJEN JA TULOEROJEN VAIKUTUKSESTA TALOUSKASVUUN

Tässä luvussa luomme katsauksen viimeaikaiseen empiiriseen kasvukirjallisuuteen, jossa on tarkasteltu joko julkisten menojen tai tuloerojen kasvuvaikutuksia maiden välisissä poikkileikkaus- tai yhdistetyissä poikkileikkaus- ja aikasarja-analyyseissa. Julkisten menojen osalta rajoitumme tarkasteluissamme pääosin vauraiden teollisuusmaiden välisiin vertailuihin, sillä julkisten menojen kasvuvaikutuksista on olemassa useita aikaisempia katsauksia (ks. esim. Suoniemi ym. 2003).

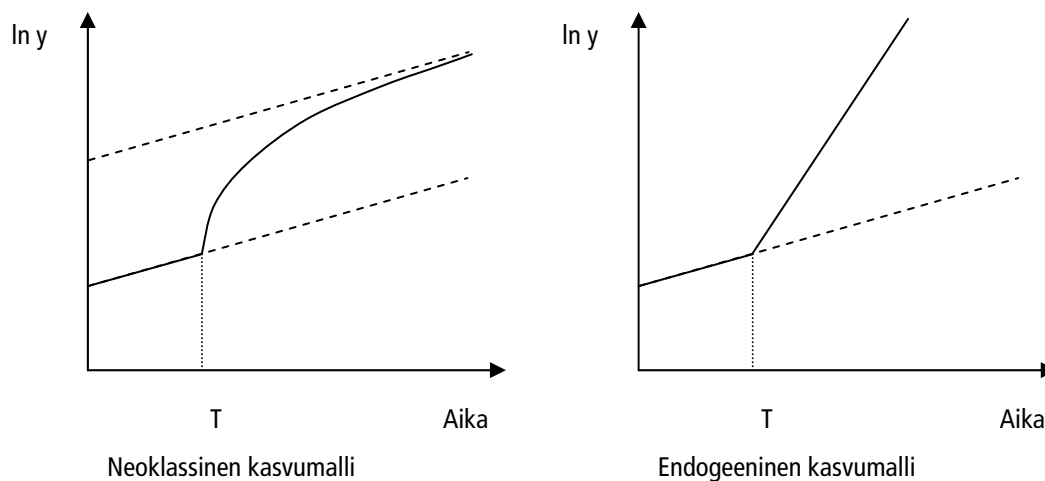
Tyypillinen empiirinen kasvututkimus usein soveltaa perinteistä kasvuteoriaa enemmän tai vähemmän ad hoc, vapaasti saatavissa olevaan aineistoon, hyödyntäen ekonometristen tilasto-ohjelmien valmiiksi tarjoamia estimointimenetelmiä (hyvänä esimerkkinä Tanninen 1999).

Kaikkiin näihin kolmeen osa-alueeseen liittyy monia metodologisia kysymyksiä, joita muun muassa Atkinson ja Brandolini (2003) ovat ansiokkaasti nostaneet esiin.

Kuten johdannossa totesimme, taloudellisen kasvun tukeminen on keskeinen tekijä pohdittaessa finanssikriisin jälkeisen ajan haasteita. Jokainen vastuullinen talouspoliittinen toimija haluaa parantaa kasvun edellytyksiä. Näiden kasvuedellytysten paranemista vaikutuksia voidaan hahmottaa kuvion 3 avulla. Oletetaan, että ajankohdassa T tapahtuu pysyvä kasvutekijän parannus. Vasemmanpuoleisessa kuviossa on kuvattu tämän muutoksen kasvuvaihtelu neoklassisen kasvumallin maailmassa. Aluksi kasvu kiihtyy, mutta huolimatta pysyvästä vaikutuksesta kasvutekijässä talouden kasvuvauhti palautuu ennalleen vastaamaan ajankohtaa T edeltänyttä kasvuvauhtia. Endogeenisen kasvuteorian maailmassa (oikeanpuoleinen kuva) kasvuedellytysten paraneminen johtaa pysyvään kasvun nopeutumiseen.<sup>4</sup>

Endogeeniseen kasvuteoriaan sisältyvä ajatus pysyvästä kasvuvaihtelusta antaa julkisen sektorin (kasvua edistäville tai ehkäiseville) toimille huomattavasti suuremman painon kuin neoklassisen kasvumallin ennustama tasovaikutus. Teoreettisesti on mielekasta mallittaa ilmiötä siten, että sen kasvuvaihtelu on pysyvä (ikuinen). Käytännössä taloudessa tapahtuu niin paljon erilaisia muutoksia, että yksittäisen kasvutekijän vaikutus tuskin jatkuu ikuisesti. Yksi keskeinen empiirisen kasvututkimuksen havainto on, että vain harva maa on saanut nauttia voimakkaasta kasvuvauhdista useampia vuosikymmeniä kerrallaan (ks. esim. Hausmann ym. 2005). Myös Temple (2003) suosittelee kiinnittämään enemmän huomiota havaituihin tasovaikutuksiin kuin pohtimaan (ikuisesti jatkuvaa) kasvuvaihtelusta.

**Kuvio 3** Pysyvä positiivinen kasvutekijän muutoksen vaikutus.



Empiirisen kirjallisuuden tyypillinen lähtökohta on neoklassisen kasvuteorian malli. Kuten yksittäisen yrityksen tapauksessa, myös koko kansantalouden tasolla talouden kokonaistuotos saadaan aikaan tuotantoprosessissa yhdistelemällä tuotannontekijöitä. Yksinkertaistaen talouden kokonaistuotos  $Y$  (BKT) riippuu panosten – pääoma  $K$  ja työvoima  $L$  – määrästä sekä

<sup>4</sup> Kasvuhypoteesin dramaattisuutta voi hahmottaa esimerkiksi seuraavalla ajatusleikillä. Kiinan BKT suhteessa väestöön oli vain 15 prosenttia Suomen vastaavasta luvusta vuonna 2008. Jos Kiinan BKT per capita kasvaa seuraavat vuodet systemaattisesti 8 prosenttia nopeammin kuin Suomen vastaava, niin Kiina saavuttaa Suomen keskimääräisen tulotason alle 25 vuodessa.

käytetystä tuotantoteknologiasta  $A$ . Tätä kuvataan tuotantofunktiolla  $Y=AF(K,L)$ , joka on usein Cobb-Douglas muotoa:

$$Y = AK^{\beta}L^{1-\beta}$$

Kuten on yleisesti tunnettua, Cobb-Douglas -tuotantofunktiolla on se ominaisuus, että kilpailullisten markkinoiden vallitessa voittojen BKT-osuus on vakio ja suuruudeltaan  $\beta$  ja vastavasti palkkojen (työpanoksen saaman korvauksen) BKT-osuus on  $(1 - \beta)$ . Tällöin BKT:n kasvuaste voidaan kirjoittaa muotoon

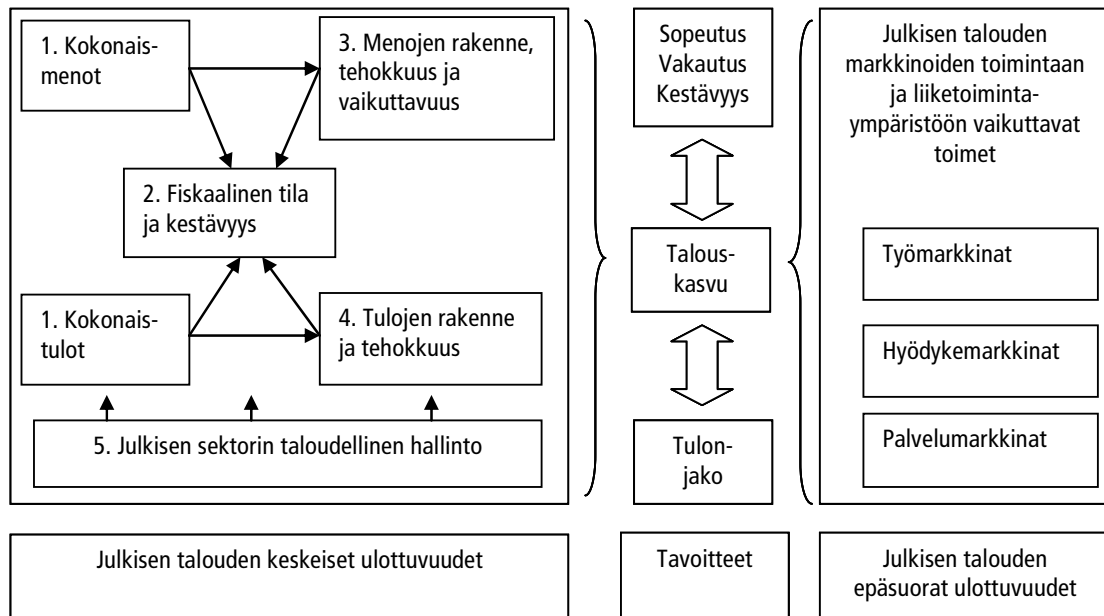
$$\text{BKT:n kasvu} = \beta \times \text{pääoman kasvu} + (1 - \beta) \times \text{työvoiman kasvu} + \text{tekninen kehitys}.$$

Yksinkertaistaen voisi sanoa, että tähän hajoitelmaan tai sen ns. laajennettuun muotoon, jossa huomioidaan myös henkinen pääoma tuotantopanoksena, perustuu laaja kirjo taloudellisen kasvun ja julkisen sektorin koon välisestä empiirisestä tutkimuksesta.<sup>5</sup> Kuten kuvion 3 vasemman puoleisesta graafista on pääteltävissä, ei neoklassinen kasvumalli varsinaisesti tarkastele kasvua, vaan reaalisen BKT per työpanoksen tasoa vakaassa tilassa (ks. myös Barro 2000). Niinpä neoklassisessa maailmassa sekä julkisten menojen että tuloerojen muutos itse asiassa vaikuttaa taloudelliseen kasvuun vain reaalisen BKT per työpanoksen konvergoituessa kohti uutta tasapainotilaa. Havaitun muutoksen kasvuvaiikutus kestää kunnes uusi vakaa tila on saavutettu ja ainoa pysyvä vaikutus on BKT per työpanoksen tasoon. Siten keskeiseksi kysymykseksi muodostuu, kuinka kauan sopeutuminen kestää. Barron (2000) mukaan "lyhyen aikavälin" kasvuvaiikutukset voivat kestää erittäin pitkään, jolloin on ollut luontevaa tarkastella hyvinkin pitkän aikavälin kasvuvaiikutuksia.

Vaikka neoklassisen ja endogeenisen kasvumallin antamat ennusteet eroavat toisistaan, niin molemmille mallimaailmoille on yhteisenä tavoitteena kasvutekijöiden identifioiminen. Molemmissa tapauksissa voidaan kysyä, millä edellytyksellä julkisen sektorin rooli on kasvua edistävä, sitä haittaava tai molempia. 2000-luvulla tämä kysymys on askarruttanut erityisesti Euroopan komissiota.

<sup>5</sup> Mankiw ym. (1992) esittivät empiirisen kasvututkimuksensa tueksi ns. laajennetun neoklassisen tuotantofunktion  $Y(t) = K(t)^{\alpha} H(t)^{\beta} (A(t)L(t))^{1-\alpha-\beta}$ , jossa on pääomapanoksen  $K$  ja työvoimapanoksen  $L$  lisäksi kolmas panos ns. henkinen pääoma  $H$ . Lisäksi teknologinen kehitys näyttäytyy työn tuottavuuden kasvuna. Estimoitava kasvuregressio saadaan pienellä manipulaatiolla muotoon  $\ln \left[ \frac{Y(t)}{L(t)} \right] = \ln A(0) + gt + \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(s_k) - \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(n+g+\delta) + \frac{\beta}{1-\alpha} \ln(h^*)$ , missä  $s_k$  on säästämisaika,  $n$  on työpanoksen kasvu,  $g$  teknologinen kehitys,  $\delta$  kulumisaste,  $h$  henkisen pääoman kasvu ja  $t$  aika.

**Kuvio 4** Julkisen talouden laatu – moniulotteinen lähestymistapa.



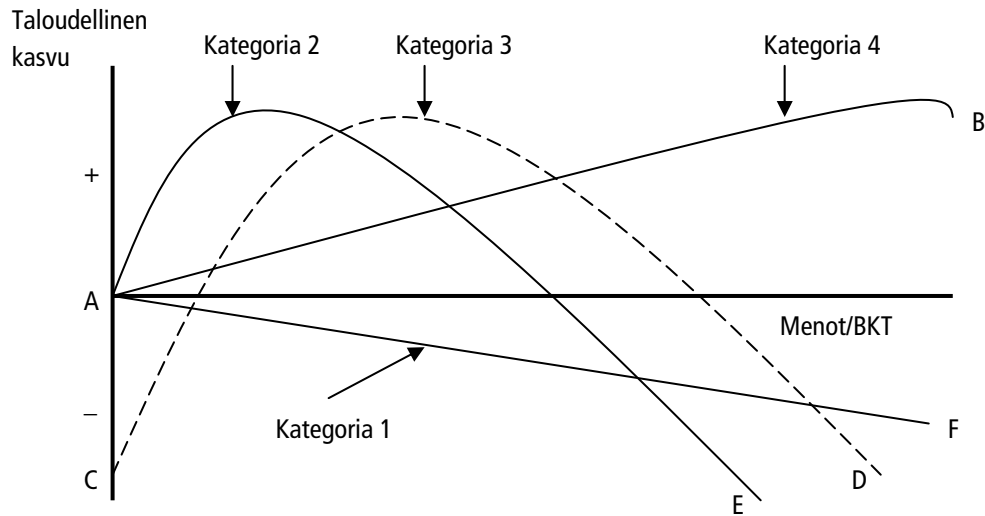
Lähde: Euroopan komissio (2008, 132).

Perinteisten tehokkuus- ja oikeudenmukaisuustavoitteen lisäksi Euroopan komission tavoitteissa korostuu julkisen talouden kestävyysproblematiikka. Vaikka julkisen talouden budjettitalouden tasapaino-ongelmat ovat olleet mukana talouspoliittisessa keskustelussa 1970-luvulta lähtien, talous- ja rahaliitto ja siihen liittyvä vakaus- ja kasvusopimus ovat nostaneet EU-maiden julkiset budjetit yhä keskeisemmin tarkastelun kohteeksi. Tiukentunut tasapainovaatimus yhdessä työllisyys- ja kasvutavoitteiden kanssa on saanut komission kiinnittämään enenevää huomiota julkisten menojen karsimisen lisäksi niiden 'laatuun'. 'Laatua' on mahdollista hahmottaa julkisen sektorin vaikutuksena taloudelliseen kasvuun kuvion 4 avulla.

Kuvion 4 vasemmassa laatikossa esitettyä julkisten menojen rakennetta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta kasvun näkökulmasta on Euroopan komissio jaotellut edelleen kuvion 5 ja taulukon 1 mukaisesti.<sup>6</sup> Havaitsemme, että osa julkisista menoista omaa pelkkiä negatiivisia tehokkuusvaikutuksia (kategoria 1) ja osalla julkista menoista on aluksi positiivisia tehokkuusvaikutuksia, mutta positiiviset tehokkuusvaikutukset alkavat vähetä tietyn meno-osuuden jälkeen ja lopulta ne kääntyvät kokonaan negatiivisiksi (kategoria 2). Osalla julkisista menoista tehokkuusvaikutukset ovat pienillä meno-osuuksilla negatiiviset, mutta käyttäytyvät muuten edellisten kategorian 2 menojen kaltaisesti (kategoria 3). Joidenkin julkisten menojen osalta positiivinen vaikutus alkaa mahdollisesti vähetä vasta suurilla menojen BKT-osuuksilla (kategoria 4). Musgravelaisen jaottelun näkökulmasta monet meriittihyödykkeet (koulutus ja terveydenhuolto) kuuluvat komission jaottelussa kategoriaan 4 sosiaaliturvan eri elementtien kuullessa joko kategoriaan 2 tai 3.

<sup>6</sup> Euroopan komission tarkastelun pohjana on julkisyhteisöjen tehtäväluokittelu (COFOG), jota on täydennetty erilaisilla tiedoilla (ESSPROS ja OECD:n Sosiaalimenotilasto, SOCX), joiden perusteella 1990-luvun lopun julkiset kokonaismenot on jaettu 11 erilliseen komponenttiin: (1) kollektiivinen koulutus, (2) työntekijöille maksetut korvaukset (compensation of employees), (3) julkiset investoinnit, (4) tutkimus ja kehitys, (5) koulutus, (6) terveydenhuolto, (7) aktiiviset työmarkkinatoimenpiteet, (8) työttömyysturva, (9) vanhuus ja lesket ja muut edunsaajat, (10) muut sosiaaliturvamenot (asuminen, äitiysmenot, perheavustukset), ja (11) korkomenot.

**Kuvio 5** Taloudellisen kasvun ja julkisten menojen välinen suhde.



Lähde: Euroopan komissio (2002, 85).

**Taulukko 1** Kuinka julkisten menojen eri komponentit vaikuttavat kasvuun ja työllisyyteen?

Menokategoria	Kasvuvaikutukset
(1) Korkomenot	Aina haitaksi tehokkuudelle
(2) Vanhuus, työntekijöille maksetut korvaukset, kollektiivinen kulutus	Hyväksi, mikäli menoja on rajoitettu, muutoin haitaksi
(3) Työttömyysturvamenot, muut menot sosiaaliturvameno	Hyväksi, mikäli eivät ole liian alhaisia tai liian suuret
(4) Koulutus, T&K, julkiset investoinnit, terveydenhuolto, aktiiviset työmarkkinatoimenpiteet	Aina hyväksi, edellyttäen kuitenkin ettei käytetä erittäin suuria summia

Lähde: Euroopan komissio (2002, 85).

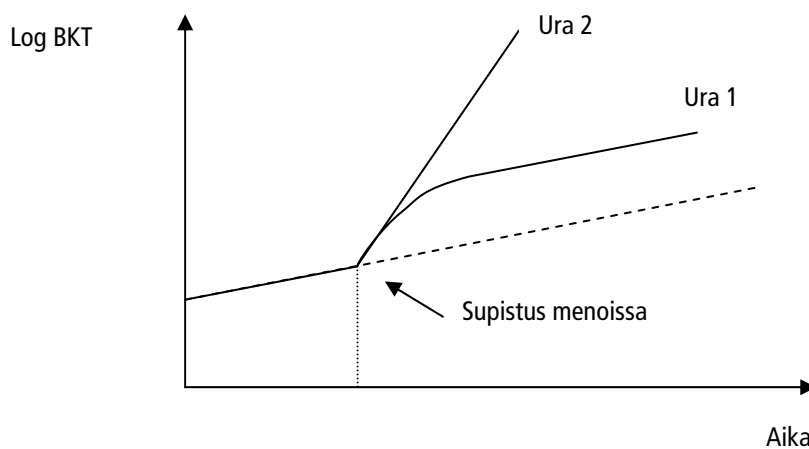
Valitun lähestymistavan eduksi komissio katsoo, että näin julkiset menot voidaan jakaa kahtia sellaisiin, jotka joko ensisijaisesti tavoittelevat taloudellisia päämääriä tai, joiden keskeinen tavoite on uudelleenjako (vrt. Musgraven klassinen kolmijako edellä). Tällaisen jaottelun vaarana on, että alamme arvioimaan julkisten menojen vaikutusta niiden taloudellisten vaikutusten perusteella ja unohtamme ne tavoitteet, joihin niiden alunperin ajateltiin pyrkivän.

Kehittyneissä teollisuusmaissa on viimeisen vuosikymmenen aikana havahduttu tuloerojen voimakkaaseen kasvuun. Voisiko tämä olla seurausta siitä, että julkisten menojen osalta taloudelliset päämäärät ovat korostuneet uudelleenjaon kustannuksella? Siten on luontevaa tarkastella ensinnäkin julkisten menojen ja kasvun välistä suhdetta, toiseksi tuloerojen ja kasvun välistä suhdetta ja kolmanneksi tuloerojen ja uudelleenjaon välistä suhdetta empiirisen kasvukirjallisuuden näkökulmasta. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välistä ristiriitaa tarkastelemme myöhemmin luvussa 3.

## 2.1 Julkiset menot ja taloudellinen kasvu

Tässä luvussa luomme katsauksen julkisten menojen kasvuvaikutuksia tarkastelevaan kirjallisuuteen. Usein keskustelussa kuulee esitettävän väite, että julkiset menot tai erityisesti hyvinvointivaltiomenot heikentävät talouden toimintaa.<sup>7</sup> Atkinson (1999, 27) muistuttaa siitä ilmeisen vähäiselle huomiolle jääneestä tosiasiasta, että perinteisen hypoteesin, jonka mukaan kausaliiteetti etenee kasvaneista hyvinvointivaltiomenoista heikentyneeseen talouden toimintakykyyn, puitteissakin on itse asiassa olemassa kaksi erilaista tulkintaa (ks. kuvio 6).<sup>8</sup> Ensimmäinen ns. tasohypoteesi (a levels hypothesis) esittää vuorovaikutussuhteen hyvinvointivaltion koon ja BKT:n välille. Toinen ns. kasvuhypoteesi (a growth rate hypothesis) esittää vuorovaikutussuhteen hyvinvointivaltion koon ja taloudellisen kasvun välille.

**Kuvio 6** Julkisten menojen supistamisen hypoteettiset taso- ja kasvuvaikutukset.



Kuten edellä mainitsimme, kasvuhypoteesin ennustamat vaikutukset talouden aktiviteettiin ovat huomattavasti dramaattisemmat: supistus menoissa johtaa kuvion 6 mukaisesti pysyvään (ikuiseseen) eroon talouden kasvuvauhdissa. Tasohypoteesiin tapauksessa supistus menoissa ei vaikuta talouden kasvuvauhtiin ja kyse olisi suhteellisen pienestä tehokkuus-oikeudenmukaisuus -dilemmasta: luovumme (pienestä) osasta BKT:a ko. julkisen menokohteen hyväksi. Siten ei liene kovinkaan yllättävää, että kasvuhypoteesin tarkastelu on saanut osakseen huomattavasti enemmän kiinnostusta.

Julkisen sektorin vaikutuksesta taloudelliseen kasvuun on julkaistu suuri määrä tutkimuksia. Vuosituhannen vaihteeseen mennessä teemasta oli olemassa yli sata tutkimusta (ks. esim. Nijkamp ja Poot, 2004). Merkittäviä katsauksia julkisen sektorin kasvuvaikutuksista ovat muun muassa Easterly ja Rebelo (1993), Bénabou (1996), Atkinson (1999), Arjona ym. (2001) sekä Euroopan komissio (2002, 2008). Näin valtavan kirjallisuuden hahmottamiseksi tarvitaan tutkimusten selkeää ryhmittelyä. Esimerkiksi Nijkamp ja Poot (2004) sovelsivat meta-analyysiä 98 finanssipolitiikan kasvuvaikutuksia tarkastelevan tutkimukseen ajanjaksolla

<sup>7</sup> On syytä huomata, että taloustieteilijöiden esittämä hyvinvointivaltiokritiikki kohdistuu pikemminkin hyvinvointivaltion taloudellisiin vaikutuksiin kuin niihin tekijöihin tai riskeihin, joihin hyvinvointiohjelmilla pyritään vaikuttamaan.

<sup>8</sup> Myös Slemrod (1995) tarkastelee ansiokkaasti julkisen sektorin koon ja talouden toimintakyvyn välistä vuorovaikutusta ja siihen liittyvää problematiikkaa muun muassa vastakkaisen syy-seuraussuhteen mukaista hypoteesia BKT:n tason vaikutuksesta julkisen sektorin kokoon (esim. ns. Wagnerin laki).

1983–1998. Finanssipolitiikan välineet he jaottelivat (i) julkisen sektorin kokoa, (ii) puolustusmenoja, (iii) julkisia investointimenoja sekä (iv) koulutuksen vaikutusta tarkasteleviin luokkiin.

Eri menoryhmien jaottelussa on vaihtoehtoisia lähestymistapoja. Esimerkiksi usein esitetään malleja, joissa tarkastellaan tuotantofunktiossa työpanoksen sijasta julkisen sektorin ns. tuotannollisia menoja (ks. esim. Irmén ja Kuehnél 2009). Muun muassa Bleaney ym. (2001) jaottelevat OECD-maiden julkiset menot siten, että tuotannollisia menoja ovat yleiset julkiset palvelut, puolustus, koulutus, terveys, asuminen sekä liikenne ja kommunikaatio ja ei-tuotannollisia menoja ovat sosiaaliturva ja hyvinvointi, virkistys sekä taloudelliset palvelut. Heidän estimoinneissaan vain tuotannollisilla julkisilla menoilla on positiivinen vaikutus kasvuun. Toisaalta Arjona ym. (2001) oman luokittelunsa aktiivisiin ja passiivisiin sosiaalimenoihin puitteissa havaitsivat, että aktiivisilla menoilla on positiivinen ja passiivisilla menoilla negatiivinen vaikutus.<sup>9</sup> Lisäksi vaikutukset ovat tilastollisesti merkitseviä tyypillisesti vain silloin, kun molemmat sosiaalimenoluokat on sisällytetty estimointiin.<sup>10</sup>

Koska julkisen sektorin eri menokategorioiden kasvuvaikutuksia on tarkastelu sangen kattavasti aikaisemmissa tutkimuksissa (ks. esim. Suoniemi ym. 2003), rajoitamme tarkastelun OECD-maita koskeviin tutkimuksiin sekä julkisen sektorin menokategorioista tarkastelemme kokonaismenojen ohella erikseen julkisia kulutusmenoja ja tulonsiirtoja sekä sosiaalimenoja. On syytä muistaa, että tällaisissa maiden välisissä vertailuissa maajoukon valinnalla on oma vaikutuksensa tulosten tilastolliseen tulkintaan (ns. otosvalinta).

Taulukko 2 havainnollistaa näin valittujen julkisten menojen kasvuvaikutusten kirjoa. Kuten Nijkamp ja Poot (2006) havaitsivat meta-analyysissään, empiirisissä tutkimuksissa saadaan hieman useammin julkisen sektorin koon ja kasvun välille negatiivinen kuin positiivinen relaatio. Tämä tulos on havaittavissa myös taulukon 2 kokonaismenojen osalta. Seuraavaksi taulukossa 2 raportoidaan (sosiaalisten) tulonsiirtojen vaikutuksia talouskasvuun. Ehkä hieman yllättäen tulonsiirroilla on pääsääntöisesti positiivinen vaikutus kasvuun. Toisaalta julkisilla kulutusmenoilla näyttää tarkasteltujen tutkimusten mukaan olevan pääsääntöisesti negatiivinen vaikutus talouskasvuun.<sup>11</sup> Koska tulonsiirtojen ja kulutusmenojen vaikutukset näyttäisivät olevan vastakkaisia, tulee kokonaismenojen osalta havaittu kasvuvaikutusten suuri vaihtelevaisuus ymmärrettävämmäksi. Taulukon 2 lopuksi tarkastelemme sosiaalimenoja. Myös sosiaalimenojen osalta tarkastellut tutkimustulokset antavat hyvin ristiriitaisen kuvan. Samoin kuin kokonaismenojen osalta tutkimustulokset jakautuivat suhteellisen tasaisesti negatiivisen ja positiivisen kasvuvaikutuksen estimointituloksiin. Alan kirjallisuuteen perehtyneille lukijoille tulee selväksi, että maiden välisiin vertailuihin perustuva empiirinen evidenssi julkisen sekto-

<sup>9</sup> Kirjallisuudessa tarkoitetaan sosiaalimenoilla pääsääntöisesti julkisen sektorin toimeentulotukea (eläkkeet, työttömyys- ja sairausvakuutus, perhetuet, sosiaaliavustukset yms.) sekä sosiaalipalveluita, kuten terveydenhuolto- ja kotipalvelut. Koulutusta ei yleensä lueta kuuluvaksi sosiaalipolitiikan piiriin.

<sup>10</sup> Arjona ym. (2001) tarkastelivat lisäksi sosiaalimenojen ja kasvun väistä kausaalisuutta havaiten kasvun vaikuttavan negatiivisesti sosiaalimenoihin ja vastaavasti sosiaalimenojen vaikuttavan negatiivisesti kasvuun.

<sup>11</sup> Koska julkisten kulutusmenojen BKT-osuus on ollut tarjolla Penn World Tables -tietokannassa jo ensimmäisistä versioista lähtien, useissa kasvuestimoinneissa se on lisätty selittävien muuttujien joukkoon kontrolloimaan julkisen sektorin koon vaikutusta. Näitä tutkimuksia ovat tarkastelleet muun muassa em. Nijkamp ja Poot (2006). Samoin eri koulutusmuuttujan lisääminen kasvuestimointiin on vakiintunut käytäntö. Koulutuksen ja kasvun välisestä vuorovaikutuksesta ks. esim. de la Fuente (2006).



rin menojen ja taloudellisen toimintakyvyn välisestä vuorovaikutuksesta antaa vähintäänkin ristiriitaisen kuvan eikä tutkijoiden välisestä kiistelyltäkään ole välttytty (ks. Fölster ja Henrekson 1999, 2001 sekä Agell ym. 1999 ja Agell ym. 2006).

**Taulukko 2** Tutkimuksia julkisten kokonaismenojen vaikutuksesta taloudelliseen kasvuun.

Koko-/Menoluokka	Keskeiset havainnot
Julkiset kokonaismenot (kokonaistulot)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Devarajan ym. (1996): 21 OECD-maan aineistossa kokonaismenoilla positiivinen vaikutus kasvuun periodilla 1970–1990, kun eri menojen painoarvot kokonaismenoista huomioitu.</li> <li>Fölster ja Henrekson (2001): 23 OECD-maan paneeliaineistossa kokonaismenojen muutoksella negatiivinen vaikutus potentiaaliseen kasvuun periodilla 1970–1995.</li> <li>Tanninen (2007): 17 OECD-maan poikkileikkausaineistossa ei-merkittävä negatiivinen vaikutus taloudelliseen kasvuun periodilla 1992–1997.</li> <li>Afonso ja Furceri (2008): 15 EU-maan ja 14 muun OECD-maan aineistossa sekä julkisten menojen että verotulojen bkt-osuudella negatiivinen vaikutus kasvuun periodilla 1970–2004. Viitteitä relaation epälineaarisuudesta.</li> </ul>
Tulonsiirrot	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landau (1985): 16 OECD-maan aineistossa ei-merkittävä positiivinen vaikutus taloudelliseen kasvuun periodilla 1952–1976.</li> <li>Nordsröm (1992): 14 OECD-maan aineistossa positiivinen vaikutus taloudelliseen kasvuun periodilla 1977–1989.</li> <li>de Ávila ja Strauch (2003): 15 EU-maan aineistossa julkisten tulonsiirtojen bkt-osuudella negatiivinen vaikutus kasvuun periodilla 1960–2001.</li> <li>Afonso ja Furceri (2008): 15 EU-maan ja 14 muun OECD-maan aineistossa julkisten tulonsiirtojen bkt-osuudella positiivinen vaikutus kasvuun periodilla 1970–2004. Viitteitä relaation epälineaarisuudesta.</li> </ul>
Kulutusmenot	<ul style="list-style-type: none"> <li>Devarajan ym. (1996): 21 OECD-maan aineistossa negatiivinen vaikutus kasvuun periodilla 1970–1990.</li> <li>Bassanini ym. (2001): 21 OECD-maan aineistossa julkisten kulutusmenojen bkt-osuudella negatiivinen (positiivinen) vaikutus kasvuun (kun veromuuttujat kontrolloitu) periodilla 1971–1998.</li> <li>de Ávila ja Strauch (2003): 15 EU-maan aineistossa julkisten kulutusmenojen bkt-osuudella negatiivinen vaikutus kasvuun periodilla 1960–2001.</li> <li>García-Escribano ja Mehrez (2004): 18 OECD-maan aineistossa negatiivinen vaikutus periodilla 1970–2002.</li> <li>Afonso ja Furceri (2008): 15 EU-maan ja 14 muun OECD-maan aineistossa julkisten kulutusmenojen bkt-osuudella negatiivinen vaikutus kasvuun periodilla 1970–2004. Viitteitä relaation epälineaarisuudesta.</li> </ul>
Sosiaalimenot	<ul style="list-style-type: none"> <li>Korpi (1985): 17 OECD-maan aineistossa negatiivinen vaikutus taloudelliseen kasvuun periodilla 1950–1973.</li> <li>Weede (1986): 19 OECD-maan aineistossa negatiivinen vaikutus taloudelliseen kasvuun yhdistetyllä aikasarja- ja poikkileikkausaineistolla periodilla 1960–1982.</li> <li>McCallum ja Blais (1987): 17 OECD-maan aineistossa positiivinen vaikutus taloudelliseen kasvuun yhdistetyllä aikasarja- ja poikkileikkausaineistolla periodilla 1960–1979 ja epälineaarinen vaikutus (kyttyräkäyrä) periodilla 1960–1983.</li> <li>Weede (1991): 19 OECD-maan aineistossa positiivinen vaikutus tuottavuuden kasvuun periodilla 1960–1985. Viitteitä relaation epälineaarisuudesta (kyttyräkäyrä).</li> <li>Persson and Tabellini (1994): 13 OECD-maan aineistossa merkittävä positiivinen vaikutus BKT:n kasvuun OECD-maissa periodilla 1960–1985.</li> <li>Hansson and Henrekson (1994): 14 OECD-maan aineistossa ei merkittävää positiivista vaikutusta periodilla 1970–1987.</li> <li>Cashin (1994): 23 OECD-maan aineistossa positiivinen vaikutus 5-vuotispaneliaineistossa periodilla 1975–1988.</li> <li>Arjona ym. (2001): 21 OECD-maan aineistossa sekä sosiaalimenoilla että sosiaalimenoilla pl. terveysmenot on negatiivinen (pitkän aikavälin) vaikutus kasvuun periodilla 1970–1998.</li> </ul>

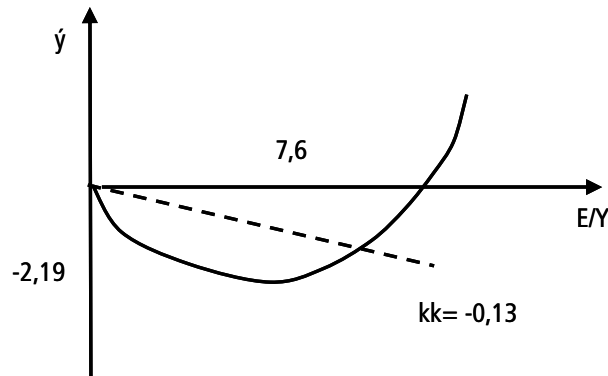
Mahdollisia selityksiä tulosten ristiriitaisuuteen voi lähteä etsimään teorian, aineiston ja estimoidun relaation (poikkileikkaus vai paneeli, lineaarinen vai epälineaarinen, taso vai muutos) luonteesta. Tyypillisesti empiiristä kasvututkimusta voidaan kritisoida, että siinä on kyse ”mittaamisesta ilman teoriaa”. Teoreettisten lähtökohtien pohtiminen jätetään tässä vähemmälle, mutta on syytä huomioda, että syy-seuraussuhde eli kausaalisuuden suunta on epäselvä (vrt. endogeenisuus). Taloustieteellisen ajattelun mukaan kunkin maan julkisen sektorin koon tulisi määräytyä sen mukaan, millä tasolla vallitsee julkisten menojen rajahyötyjen ja rajakustannusten yhtä suuruus. Näitä ei kuitenkaan voida havaita poikkileikkausaineistosta. Julkisten menojen kehitykseen vaikuttaa lähtötaso, etenkin se, miten vauras maa oli tarkasteluperiodin alussa (ks. esim. Slemrod 1995).

Käytettyjen julkisten menojen osalta aineistovalinnat lienevät yksi selkeä erottava tekijä. Eri-tyisesti tutkimuksissa, joissa tarkastellaan sekä kehitysmaita että teollisuusmaita, julkiset menot on usein otettu IMF:n International Financial Statistics -tietokannasta, joka huomioi vain valtion menojen BKT-osuudet, ei koko julkisen sektorin (so. julkisyhteisöt eli valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot) menoja. Suppeampaa kehittyneitä teollisuusmaita tarkasteleva tutkimus hyödyntää usein OECD:n aineistoja, joissa on pääsääntöisesti huomioitu koko julkinen sektori.

Toinen selitys ristiriitaisille tuloksille voisi olla, että suhde ei ole lineaarinen, kuten tilastollisissa analyyseissä tyypillisesti oletetaan, vaan edellä kuviossa 5 esitettyjen kategorioiden 2 tai 3 muotoinen ”kyttyräkäyrä”. On mielenkiintoista havaita, että vain muutamassa taulukossa 2 mainituissa tutkimuksissa tarkastellaan eksplisiittisesti epälineaarisuutta eli mahdollista ”kyttyräkäyrähypoteesia”.<sup>12</sup> McCallum ja Blair (1987) tarkastelivat epälineaarista spesifikaatiota saaden sille tukea sosiaalimenojen ja kasvun osalta. Myös Weeden (1991) tulokset sosiaalimenojen osalta viittaavat kyttyräkäyrähypoteesin mahdollisuuteen. Edelleen vaikka Afonso ja Furceri (2008) korostavat julkisten menojen negatiivista vaikutusta kasvuun, on heidän tuloksistaan tulkittavissa, että vuorovaikutus on pikemminkin epälineaarinen. Toisin kuin edellä on Afonso ja Furcerin (2008) havaitsema relaatio sekä julkisille kokonaismenoille, kulutusmenoille (ja palkkamenoille) että tukiaisille U-kirjaimen muotoinen 29 OECD-maan aineistossa ajanjaksolla 1970–2004. Tätä hahmotetaan julkisten kokonaismenojen BKT-osuuden osalta kuviossa 7. Afonso ja Furcerin (2008, taulukko 4) preferoivat negatiivista relaatiota, jossa talouden kasvuvauhti ( $\dot{y}$ ) hidastuu kullakin viisivuotisperiodilla 0,13 yksiköllä julkisten kokonaismenojen BKT-osuuden kasvaessa yhden prosenttiyksikön. Lisättäessä estimoitavaan yhtälöön kokonaismenojen BKT-osuuden neliö, joka on tilastollisesti merkitsevä vain 10 prosentin merkitsevyystasolla, havaitsemme, että tietyn pisteen jälkeen kokonaismenoilla on positiivinen vaikutus kasvuun. Kuten Afonso ja Furceri (2008) itsekin totesivat, tuloksissa voi olla endogeenisuusongelman tuottamaa harhaa ja tarkasteltaessa edeltävän viisivuotisperiodin kokonaismenojen vaikutusta seuraavan periodin kasvuun lineaarisen mallin negatiivinen kerroin itse asiassa puolittui.

<sup>12</sup> Myös Tanninen (1999) on tarkastellut eräiden menojen ja pitkän aikavälin kasvun osalta mahdollista epälineaarisuutta (toisen asteen polynomi; neliömuoto) kehitys- ja teollisuusmaita sisältävällä aineistolla. Vuosien 1970 ja 1992 välinen keskimääräinen kasvun ja julkishyödykkeisiin käytetyn BKT-osuuden välillä havaittiin epälineaarinen relaatio, jossa julkishyödykkeiden keskimääräisen BKT-osuuden ollessa noin 6 prosenttia talouden pitkän aikavälin kasvu oli suurimmillaan ja vaikutus meni negatiiviseksi noin 12,5 prosenttiosuudella. Koska tarkastellussa kehitys- ja teollisuusmaita sisältävässä aineistossa julkishyödykkeiden keskimääräinen osuus oli 5,77 prosenttia, niin tulos näyttäisi viittaavan siihen, että useille maille julkishyödykkeiden meno-osuuden kasvattaminen lisäisi pitkän aikavälin kasvua (vrt. kategoria 2 kuviossa 3).

**Kuvio 7** Afonson ja Furcerin (2008, taulukko 4) havaitsema julkisten kokonaismenojen ja kasvun välinen suhde 29 OECD-maan aineistossa.



Empiiriset tutkimustulokset eivät siis näytä yksiselitteisesti tukevan käsitystä, jonka mukaan suuri julkinen sektori haittaa taloudellista kasvua, vaikka julkisuudessa herkästi tällaisia näkemyksiä esitetään. Se, että empiirisen kasvututkimuksen tulokset julkisen sektorin ja kasvun välisestä vuorovaikutussuhteesta ovat jääneet ristiriitaisiksi, ei tarkoita, ettei julkisella sektorilla olisi vaikutusta taloudelliseen kasvuun. Kyse on pikemminkin siitä, että monia vuorovaikutussuhteen havaitsemisen kannalta keskeisiä ongelmia (endogeenisuus, identifiointi, hyvien instrumenttien löytäminen, aineiston valikoituminen jne.) ei ole ratkaistu tyydyttävästi. Nämä samat ongelmat koskevat myös seuraavaksi tarkasteltavaa tuloerojen ja kasvun välisen vuorovaikutussuhteen tarkastelua.

## 2.2 Tuloerot ja kasvu

Tulonjaon ja kasvun välinen vuorovaikutus on ollut pitkäaikainen taloustieteellisen tutkimuksen kohde. Kuznetsin (1955) mukaan taloudellinen kehitys vaikuttaa tulonjakoon käänteisen U-käyrän mukaisesti. Tämä ns. Kuznetsin hypoteesi tarkastelee talouden kehittymistä maatalousvaltaisesta yhteiskunnasta teollisuusyhteiskunnaksi. Käänteisen U-käyrän mukainen kehitys tuloeroissa vaikuttaa uskottavalta, sillä kehityksen alkuvaiheessa vain suhteellisen pienellä joukolla väestöstä oli henkistä tai muuta pääomaa siirtyä teolliselle sektorille. Myöhemmässä vaiheessa teollisella sektorilla oli suhteellisesti runsaasti työvoimaa ja vastaavasti kasvava maataloustyövoiman niukkuus nosti tulotasoa maaseudulla, jolloin sektoreiden väliset tuloerot pienenevät. Kuznetsin hypoteesin testaamisesta ja sen saamasta empiirisestä tuesta ovat keskustelleet muun muassa Anand ja Kanbur (1993a, 1993b). Nykyään vallitsee varsin suuri yksimielisyys siitä, että Kuznetsin käyrä on kääntynyt ylösalaisin U-käyrän muotoiseksi. Myös tätä kehityssuuntaa on selitetty taloudenrakenteen muutoksilla kausaliiteetin kulkiessa edelleen taloudellisesta kehityksestä tuloeroihin.

Viimeaikainen kasvuteoria on kuitenkin keskittynyt kysymykseen kuinka alkuperäinen tulojakauma vaikuttaa tulevaan kasvuun. Merkittäviä katsauksia tuloerojen ja kasvun väliseen suhteeseen ovat muun muassa Aghion ym. (1999), Bertola (2000), Arjona ym. (2001), García-Peñalosa (2008) ja Voitchovsky (2009). Edellisestä luvusta poiketen jäsenmämme tuloerojen ja kasvun välistä empiiristä kirjallisuutta käytettyjen aineistojen ja estimointimenetelmien kehittymisen näkökulmasta.

1990-luvulla useissa empiirisissä maidenvälisissä poikkileikkaustutkimuksissa havaittiin, että tuloerojen ja kasvun välillä vallitsee negatiivinen relaatio (ks. esim. Bénabou 1996, Perotti 1996, Aghion ym. 1999). Kyseinen havainto on vastoin oppikirjoista tuttua väittämää, että tuloerot ovat aina hyväksi taloudellisille kiihokkeille ja siten tuloerojen tulisi kiistatta edistää talouskasvua. Endogeenisen kasvuteorian mukaan on olemassa useita syitä sille, miksi liialliset tuloerot saattavat itse asiassa vähentää sekä investointimahdollisuuksia että kiihokkeita ja siten heikentää talouskasvua (ks. esim. Aghion ja Howitt 1998).<sup>13</sup>

Taulukko 3 vahvistaa näkemystä, että poikkileikkaustutkimuksissa on tyypillisesti havaittu tuloerojen ja talouskasvun välinen negatiivinen suhde. Tällaisille poikkileikkaustutkimuksille on tyypillistä, että simultaanisuusongelman välttämiseksi niissä tarkastellaan alkuperäisen tulonjaon vaikutusta tulevien 20–30 vuoden aikana havaittuun keskimääräiseen kasvuasteeseen. Havaittu vuorovaikutussuhde on monella tapaa herkkä estimointiin mukaan otettavien muuttujille, maille ja maanosavakioille (ks. esim. Weede 1997, Perotti 1996).

**Taulukko 3** Katsaus kasvu ja tuloero -kirjallisuuteen (Poikkileikkausestimoinnit).

Tutkimus	Tuloeromittari	Aineisto ja maat ja hav.	Ajanjakso ja periodi	Estimointitekniikka	Vaikutus
Alesina ja Rodrik (1994)	Gini	Jain (1975 ja Fields (1989)	1970–1985 poikkileikkaus	PNS	Negatiivinen vaikutus tulevaan kasvuun
Persson ja Tabellini (1994)	3. kvintiilin tulo-osuus	Paukert (1975) 49 hav.	1960–1985 poikkileikkaus	PNS	Keskiluokan koolla positiivinen vaikutus demokratioissa, mutta negatiivinen muissa maissa
Perotti (1996)	3. ja 4. kvintiilin tulo-osuus	Perotti (1994) 64 hav.	1960–1985 poikkileikkaus	PNS ja 2PNS	Keskiluokan koolla positiivinen vaikutus demokratioissa, mutta finanssipoliittikahypoteesissa negatiivinen vaikutus menoihin, joilla posit. vaikutus kasvuun
Clarke (1995)	Gini, Theil, variaatio-kerroin, P40/P80	Useita lähteitä 81 hav.	1970–1988 poikkileikkaus	PNS ja WLS	Kaikkien tuloeromittareiden suhteen negatiivinen vaikutus
Birdsall ym. (1995)	P80/P40 suhde	WB (1994) 74 hav.	1960–1985 poikkileikkaus	PNS	Suhdeluvulla negatiivinen merkitsevä vaikutus
Weede (1997)	1. + 2., 3. ja 5. kvintii-lien tulo-osuudet Q5	P&T (1994) ja A&R (1994) 37 hav.	1960–1985 poikkileikkaus	PNS	Ei-merkitsevä negatiivinen vaikutus 5. kvintiilin tulosuudella, 3. ja 1.&2. kvintiilin osalta positiivinen vaikutus
Deininger ja Squire (1998)	Gini	DS HQ	1960–1992 poikkileikkaus	PNS	Negatiivinen vaikutus, joka katoaa, kun kontrolloidaan maanosaa ja tulotaso

<sup>13</sup> Bénabou (1996) tarkastelee teoriakehikkoa, jossa tekemällä eri oletuksia poliittisesta järjestelmästä, verotuksen rakenteesta ja uudelleenjaosta sekä pääomamarkkinoiden epätäydellisyyksistä voidaan tarkastella tulonjaon vaikutuksia talouskasvuun. Tällaisessa teoriakehikossa tulonjako kytkeytyy kasvuun kolmen mekanismin kautta. Ensimmäinen kytkentä koskee poliittisen järjestelmän voimatasapainoa ja uudelleenjakopyrkimyksiä. Toinen kytkentä syntyy sosiaalipoliittisen epävakauden heikentäessä uskoa omistusoikeuksien pysyvyyteen. Kolmas kytkentä syntyy epätäydellisten pääomamarkkinoiden aiheuttaman luotonsäätelyn kautta, jolloin investoinnit henkiseen pääomaan jäävät haluttua alhaisemmiksi.

Figini (1999)	gini, 1., 3., 3.&4. ja 5. kvintiilin tulo-osuus sekä suhde Q1/Q5	DS 62/53/47/ 31 maata	1970–1990 poikkileikkaus	PNS ja 2PNS	Gini-kertoimella negatiivinen vaikutus, 1. kvintiilin tulo-osuudella posit. vaik ja 5. kvint. tulo-osuudella ei-merk. pos. vaik.
Tanninen (1999)	Gini	DS HQ	1970–1992 poikkileikkaus	PNS ja 2PNS	Negatiivinen vaikutus tulevaan kasvuun
Knowles (2005)	Gini	WIID kulutus-aineisto 30 maata	1960–1990 poikkileikkaus	PNS	Kulutusaineistosta mitattu yksilöiden välisillä tuloeroilla on negatiivinen vaikutus kasvuun.
Bleaney ja Nishiyama (2004)	Gini	WIID 42-69 hav.	1965–1990 poikkileikkaus	PNS	Positiivinen vaikutus tulevaan kasvuun, merkitsevyys vaihtelee malleittain, mutta ei juurikaan rikkaiden ja köyhien maiden välillä

Huom: Tuloeroaineistoista DS on Deininger ja Squire "Measuring Income Inequality Database" (ks. <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20699070~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>) ja WIID on "The UNU-WIDER World Income Inequality Database" (ks. [http://www.wider.unu.edu/research/Database/en\\_GB/database/](http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/))

Toissijaislähteistä konstruoidun Deininger-Squire tulonjakoaineiston myötä mahdollistui tuloerojen ja kasvun välisen suhteen tarkastelu myös yhdistetyn poikkileikkausaikasarja-aineiston muodossa (ks. Deininger ja Squire 1996).<sup>14</sup> Paneeliominaisuutta hyödyntävissä tutkimuksissa tarkasteluhorisontti kapenee kymmenen, viiden vuoden keskimääräisen kasvun tai jopa vuosittaisen kasvun tarkasteluun. Vaikka teoria selkeästi painottaa relaation pitkän aikavälin luonnetta, niin usein perustellaan neoklassiseen kasvumalliin vedoten, että konvergenssiprosessi kohti vakaata tilaa on riippumaton valitusta aikayksiköstä ja siten havaittavissa millä tahansa frekvenssillä havaituissa aineistoissa (mm. Islam 1995 ja Brandolini ja Rossi 1998). Paneeliominaisuutta hyödyntävien tutkimusten tuloksia on koottu taulukkoon 4. Ehkä hieman yllättäen Deininger-Squire aineiston paneeliominaisuutta hyödyntävissä tutkimuksissa on havaittu alkuperäisten tuloerojen ja sitä seuraavan kasvun välillä myös positiivinen relatio. Toisaalta Forbesin (2000) tuloksia kriittisesti arvioidessaan Banerjee ja Duflo (2003) toteavat, että sallittaessa tuloerojen ja kasvun välillä epälineaarinen relatio vaikuttaa kumpaan suuntaan tahansa tapahtuva tuloerojen muutos talouskasvua heikentävästi.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Paneeliaineiston etuna voidaan pitää sitä, että se mahdollistaa sekä maiden välillä olevan havaitsemattoman ja ajassa muuttumattoman heterogeenisyyden kontrolloinnin että tulonjakotilastoihin liittyvän mittausvirheen pienentämisen. Temple (1999) pohdiskelee sangen kriittisesti paneeliaineiston eduista verrattuna poikkileikkausaineistoon.

<sup>15</sup> Myös estimointitekniikalla näyttäisi olevan vaikutuksia havaittuun vuorovaikutussuhteeseen. Voitchovsky (2009) toteaa, että tuoreiden paneeliestimointitekniikoiden, kuten kiinteävaikutuksista (FE) PNS-estimaattoria ja ensimmäisen asteen differenssi-GMM -paneeliestimaattoria hyödyntävissä tutkimuksissa havaitaan usein positiivinen relatio tuloerojen ja kasvun välillä. Knowles (2005) keskustelee GMM-estimointiin liittyvän differoinnin ongelmista tulonjakoaineiston osalta. Toisaalta kyse voi olla em. paneeliestimointien lyhyestä viiverakenteesta, joka kenties mittaa tuloerojen lyhyen aikavälin kasvuvaiikutuksia.

**Taulukko 4** Katsaus kasvu ja tuloero -kirjallisuuteen (Paneeliesimoinnit).

Tutkimus	Tuloeromittari	Aineisto ja maat ja hav.	Ajanjakso ja periodi	Estimointitekniikka	Vaikutus
Barro (2000)	Gini 1., 2.-4. ja 5. kvintiilin tulo-osuus	DS LQ 146 hav.	1965–1995 10-vuotis-havainnot	3PNS	Köyhissä maissa negatiivinen ja rikkaissa maissa positiivinen vaikutus. 5. (1. ja 2.-4.) kvintiilin tulo-osuudella positiivinen (negatiivinen) vaikutus
Forbes (2000)	Gini	DS 45 maata 180 hav.	1966–1995 5-vuotis-havainnot	GMM	Positiivinen vaikutus kasvuun, lyhyen ajanvälin painotus
Banerjee ja Duflo (2003)	Gini ja Gini2	DS (Forbes 2000 aineisto)	1966–1995 5-vuotis-havainnot	Sattunaisvaikutus kernel-estimointi	Mikä tahansa muutos tuloeroissa heikentää kasvua muutaman vuoden päästä
Caselló-Climent (2008)	Gini  Gini ja P90/P10, P90/P50 ja P80/P20	WIID 56 maata 244 hav. LIS 17 maata 80 hav.	1965–2000 5-vuotis-havainnot 1975–2005 10-vuotis-havainnot	Systeemi GMM	Koko aineistossa negatiivinen vaikutus kasvuun, mutta muuttuu Euroopassa positiiviseksi kontrolloitaessa koulutuskasvua. Tulokset herkkiä tarkasteluajanjaksolle.
Alfranca ja Galingo (2003)	Gini	DS 19 maata 437 hav.	1970–1992 vuosihavainnot	PNS FE	Pieni positiivinen vaikutus
Lundberg ja Squire (2003)	Gini	DS 38 maata 119 hav.	1960–1995 5-vuotis-havainnot	SURE, 3PNS, KR-3PNS	Endogeenisuustarkastelu simultaani-estimoinnilla: ginillä pieni posit. vaik. kasvuun ja kasvulla merkittävä posit. vaik. giniin
Bjørnskov (2008)	Gini ja Gini2	WIID 73/38 maata 228/170 hav.	1975–2000 5-vuotis-havainnot	GLS RE tai FE	Gini-kertoimella ei-merkittävä vaikutus, mutta hallituksen poliittisen ideologian ja giniin muodostama interaktiivinen vaikutus

Huom: Tuloeroaineistoista DS on Deininger ja Squire "Measuring Income Inequality Database" (ks. <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20699070~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>) ja WIID on "The UNU-WIDER World Income Inequality Database" (ks. [http://www.wider.unu.edu/research/Database/en\\_GB/database/](http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/))

Atkinson ja Brandolini (2001) kritisoivat Deininger-Squire aineistoa lukuisista puutteista.<sup>16</sup> Taulukossa 5 on esitetty vaihtoehtoisia aineistoja hyödyntäviä tutkimuksia. Brandolini ja Rossi (1998) havaitsivat 9 OECD-maan paneelaineistosta, että Euroopassa suuret tuloerot heikentävät kasvua, kun taas muualla maailmassa (Australiassa, Kanadassa ja USA:ssa sekä myös Isossa-Britanniassa) suuremmilla tuloeroilla on positiivinen vaikutus kasvuun.<sup>17</sup> Ehkä eräs parhaiten maidenväliseen vertailuun soveltuva aineisto on Luxembourg Income Studies Database eli LIS-aineisto. Valitettavasti LIS-aineistossa on vain vähän maita ja sangen lyhyeltä ajanjaksolta.<sup>18</sup> Voitchovsky (2005) tarkasteli LIS-aineiston avulla, mikä merkitys talouskasvuun on eri kohdista tulonjakaumaa mitatuilla tuloeroilla.<sup>19</sup> Voitchovsky havaitsi, että tarkastelemalla tuloeroja pelkästään ginikertoimen avulla, sillä on LIS-aineistossa negatiivinen, mutta tilastollisesti ei-merkittävä vaikutus talouskasvuun. Huomioimalla myös tuloerot tulojakauman ylä- ja alaosissa (P90/P75- ja P50/P10-suhteiden avulla) Voitchovsky havaitsi, että jakauman yläosan tuloerot vaikuttavat kasvuun positiivisesti ja jakauman alaosan tuloerot vaikuttavat kasvuun negatiivisesti.

**Taulukko 5** Katsaus kasvu ja tuloero -kirjallisuuteen (LIS- tai OECD- aineisto).

Tutkimus	Tuloeromittari	Aineisto ja maat ja hav.	Ajanjakso ja periodi	Estimointitekniikka	Vaikutus
Voitchovsky (2005)	Gini, P90/P75, P50/P10	LIS 21 maata 81 hav.	1975–2000 5-vuotis-havainnot	Systeemi GMM	Gini-kertoimella negatiivinen vaikutus, P90/P75-suhteella positiivinen vaikutus ja P50/P10 suhteella negatiivinen vaikutus, merkitsevyydet vaihtelevat eri spesifikaatioissa
Brandolini ja Rossi (1998)	Gini	(LIS ja) 9 maan aineisto 201 hav.	1960–1993 vuosi-havainnot	PNS FE (robusti-estimointi)virheenkorjausmalli	Kokoaineistossa negatiivinen ei-merkittävä vaikutus, anglo-amerikkalaisissa maissa positiivinen ja Euroopassa (+ mannermaissa ja pohjoismaissa) negatiivinen vaikutus
Arjona ym. (2001)	Gini, keski-logaritmi-poikkeama, variaatio-kertoimen neliö ja P90/P10	OECD 18 maata 43 hav.	10-vuotis-havainnot	PNS FE ja 2PNS	tuloeromittareilla positiivinen vain yksittäisissä tapauksissa merkitsevä vaikutus kasvuun

LIS-aineisto ja sen kuvailu on web-sivulla <http://www.lisproject.org/> ja OECD:n tulonjakoaineisto on saatavilla web-sivulla <http://stats.oecd.org/index.aspx> kohdassa "Social and welfare statistics".

<sup>16</sup> Atkinson ja Brandolini (2001) tarkastelevat erityisesti Ranskan ja Britannian havaintoja kyseisessä aineistossa ja toteavat niiden antaman kuvan sangen harhaanjohtavaksi. Myös aineiston antamaa kuvaa Suomen tuloerojen kehityksestä on syytä ihmetellä (ks. Tanninen ja Tuomala 2006).

<sup>17</sup> Brandolinin ja Rossin aineisto koostuu kansallisten kotitaloustiedusteluiden tulonjakotiedoista ajanjaksolla 1960–1993. He tarkastelivat myös LIS-aineistossa olevien 27 maan poikkileikkausregressiota, jonka mukaan ginikertoimella mitatut tuloerot heikentävät seuraavan viisivuotisperiodin talouskasvua.

<sup>18</sup> LIS-aineiston ensimmäinen varsinainen aineistonkeruu-ajankohta (ns. aalto) on vuoden 1980 tienoilta, miltä ajalta tietoja on saatavilla 11 maasta. Aikaisempaa ns. historiallista aineistoa on saatavissa viidestä maasta (Kanada, Saksa, Ruotsi, Yhdistynyt Kuningaskunta ja USA). Seuraavissa aalloissa noin viiden vuoden välein maiden lukumäärä kasvaa: yksi tai useampia havaintoja löytyy kaikkiaan 30 maasta.

<sup>19</sup> Itse asiassa Deininger-Squire aineisto mahdollistaa tulo-osuuksien kvintiileittaisen tarkastelun ja siten myös Voitchovskyn korostaman tulonjakauman profiilin tarkastelun (ks. esim. Barro 2000 ja de Mello ja Tiongson 2006).

Myös OECD on konstruoinut oman tulonjakoaineiston kansallisten tulonjakoaineistojen pohjalta (ks. esim. OECD 2008). Arjona ym. (2001) ovat tarkastelleet tuloerojen, sosiaalimenojen ja taloudellisen kasvun välisiä yhteyksiä OECD:n keräämän aineiston puitteissa. Heidän tarkastelema OECD-aineisto kuvaa tuloerojen kehitystä 1970-luvulta lähtien noin 10 vuoden ajanjaksoissa, jolloin kasvuregressio on estimoitu kymmenvuotiskeskivertoin 1970-, 1980- ja 1990-luvut huomioivalla paneelilla. Kuten edellä mainittiin, Arjona ym. (2001) luovat laajan katsauksen sosiaalimenojen ja kasvun väliseen kirjallisuuteen. Tuloerojen ja kasvun välisen vuorovaikutuksen osalta he eivät saaneet selkeitä tuloksia. Toisaalta estimoimalla SURE- tai 3SLS-tekniikalla tuloerojen vaikutuksen sosiaalimenoihin ja sosiaalimenojen vaikutuksen kasvuun havaittiin, että tuloeroilla oli positiivinen vaikutus sosiaalimenoihin sekä tuloeroilla ja sosiaalimenoilla oli negatiivinen vaikutus kasvuun. Arjonan ym. (2001) tulokinnan mukaan näyttäisi siltä, että toimilla, jotka lisäävät markkinatulojen uudelleenjakoa, on kasvua heikentävä vaikutus.

Niin OECD:n kuin LIS-aineiston ongelmana on suhteellisen lyhyt ajanjakso, jolta tietoja tulonjaosta on saatavilla. Todella pitkien aikasarjojen saamiseksi joudutaan tukeutumaan tilastoihin, jotka on kerätty muuta tarkoitusta varten kuin tulonjakotutkimus. Esimerkiksi edellä mainittu Kuznetsin (1955) artikkeli hyödynsi verotilastoja. Verotilastoille on luonteenomaista, että varsin pitkään veroja maksoivat vain kaikkein vauraimmat. Siten käytettävissä on tietoja vain ylimpien tulojen tulo-osuuksista. Taulukossa 6 esitellään ylimpien tulo-osuuksien ja kasvun välistä suhdetta tarkastelevia tutkimuksia. Persson ja Tabellini (1994) hyödynsivät eri tutkimuksista kerättyjä tietoja ylimmän viidenneksen tulo-osuuksista ja havaitsivat negatiivisen kasvuvaiikutuksen 9 maan 20-vuotishavaintoaineistolla.

Systemaattisimmin veroaineistoja on tarkasteltu tutkimusprojektissa, jonka tuloksia on koottu Atkinsonin ja Pikettyn (2007 ja 2010) toimittamiin kokoomateoksiin. Tämä aineisto mahdollistaa tuloerojen ja kasvun välisen suhteen tarkastelun aiempaa pidemmällä aikavälillä.<sup>20</sup> Andrews ym. (2009) havaitsivat ylimpien tulo-osuuksien kasvulla olevan positiivinen vaikutus talouskasvuun vuoden 1960 jälkeisellä ajanjaksolla, mutta tarkasteltaessa koko 1900-lukua vaikutus oli pikemminkin negatiivinen. Myös Tanninen ja Tuomala (2010) havaitsivat tarkasteluissaan, että ylimmän prosentin tulo-osuuden ja kasvun välinen suhde on negatiivinen toisen maailmansodan jälkeisellä ajanjaksolla, mutta relaatio heikkenee ja on positiivinen tarkasteltaessa vuoden 1973 jälkeistä aikaa. Toisaalta toistettaessa ylimmän prosentin tulo-osuuden vaikutus kasvuun vaihtelee maaryhmittäin: kasvaneella tulo-osuudella on positiivinen vaikutus angloamerikkalaisissa maissa, negatiivinen Manner-Euroopassa, mutta Pohjoismaissa ei löydetty tilastollisesti merkitsevää yhteyttä tulo-osuuden ja kasvun välille (ks. tauluko 6).

---

<sup>20</sup> Tätä aineistoa on viime aikoina hyödynnetty sekä Kuznetsin (1955) pohdintoihin taloudellisen kehityksen vaikutuksista tuloeroihin (ks. Roine ym. 2007 tai Sarkar ja Tuomala 2009) että ylimpien tulo-osuuksien vaikutuksista talouskasvuun (ks. Andrews ym. 2009 tai Tanninen ja Tuomala 2010).



**Taulukko 6** Katsaus kasvu ja tuloero -kirjallisuuteen (ylimmät tulo-osuudet).

Tutkimus	Tuloeromittari	Aineisto ja maat ja hav.	Ajanjakso ja periodi	Estimointi-tekniikka	Vaikutus
Persson ja Tabellini (1994)	Ylimmän 20 pros. tulo-osuus	Useita lähteitä 9 maata 56 hav.	1830–1995 20-vuotis-havainnot	PNS ja 2PNS	Tulo-osuudella negatiivinen vaikutus tulevaan kasvuun
Andrews ym. (2009)	ylin 10. (1.) pros. tulo-osuus	A&P 12 maata 87 hav.	(1905–2000) 1960–2000 5-vuotis-havainnot (ikkuna)	PNS FE, RE	Ylimmän 10 (1) pros. tulo-osuudella positiivinen (ei-merkitsevä) vaikutus tulevaan kasvuun
Tanninen ja Tuomala (2010)	ylin 1. pros. tulo-osuus	A&P 8/11/15 maata	1921–2000 1950–2000 1978–1998 5-vuotis-aineisto, vuosi-aineisto	PNS FE	Negatiivinen vaikutus koko periodilla, mutta periodilla 1970–2004 positiivinen. Virheenkorjaus-mallissa positiivinen vaikutus, joskin Keski-Euroopan maissa negatiivinen ja Pohjoismaissa ei relaatiota.

A&P viittaa Atkinsonin ja Piketty (2007 ja 2010) raportoimaan veroaineistoista luotuun ylimpien tulo-osuuksien aineistoon.

Yllä esitetyn perusteella tulee selväksi, että tuloerojen ja kasvun välisestä suhteesta on vaikea muodostaa yksiselitteistä kokonaiskuva. Toisaalta usko tuloerojen positiivisesta kannustinvaiikutuksesta on osoittautunut kyseenalaiseksi. Kuten edellä julkisten menojen ja kasvun välistä vuorovaikutusta tarkasteltaessa, havaitut erot tuloksissa voivat johtua empiirisen aineiston puutteellisesta laadusta, käytetystä estimointitekniikasta sekä mukaan valituista maista. Edellä korostimme empiirisissä tutkimuksissa käytettyjen tuloeromittojen laatu- ja laajuusongelmia sekä estimointitekniikan valintaan liittyviä kysymyksiä. Lisäksi tulonjakauman eri osilla lienee erilainen vaikutus taloudelliseen kasvuun. Esimerkiksi mediaaninäänestäjämalleihin tukeutuvat tutkimukset ovat kiinnostuneet keskiluokan suhteellisesta tulo-osuudesta. Perinteisesti käytetty tulonjakomitta ginikerroin on herkkä jakauman keskivaiheilla tapahtuville muutoksille. Toisaalta muutokset jakauman ääripäissä ovat usein kiinnostavia kasvukirjallisuudessa (ks. esim. Voitchovsky 2005). Ylimpien tulo-osuuksien käyttöä voidaan perustella muun muassa sillä, että varakkaiden säästämisasteen oletetaan olevan korkeampi ja merkittävä tekijä pääomien kasautumisessa.

Monet argumentit puoltavat näkemystä, että Suomen kaltaisissa vauraissa teollisuusmaissa tuloerojen, uudelleenjaon ja kasvun välinen vuorovaikutus eroaa kehitysmaihin nähden. García-Peñalosa (2008) on kirjoittanut ajatuksia herättävän katsauksen kasvun ja tuloerojen väliseen vuorovaikutukseen kehittyneiden teollisuusmaiden näkökulmasta. Hänen mukaansa ensimmäinen hankaluus, joka tuli jo edellä epäsuorasti mainittua, on kausaalisuuden suunta, niin teoreettisesti kuin empiirisesti. Kasvun luonteesta riippuen, kasvun ja tuloerojen välinen suhde voi olla joko positiivinen tai negatiivinen. Myös tuloerojen luonteella voi olla erilainen vaikutus kasvuun, kuten edellä Voitchovskyn (2005) tutkimuksesta havaittiin.

Tarkasteltaessa edeltä tuttua kokonaistuotantofunktiota  $Y = F(K, L, A)$  ja siitä johdettua kasvuyhtälöä  $g = s_k \frac{\dot{K}}{K} + s_l \left( \frac{\dot{A}}{A} + \frac{\dot{L}}{L} \right)$ , talouskasvu  $g$  riippuu fyysisen pääoman  $K$  kasvusta, työn panoksen  $L$  kasvusta sekä työn tuottavuutta parantavasta teknologisesta kehityksestä sekä pääomalle  $K$  maksettujen korvausten osuudesta kansatuotteesta ( $s_k$ ) että vastaavasti palkko-

jen kansatuoteosuudesta (sl). Kaikki tekijät, jotka muuttavat panosmääriä ja tuottavuutta, ovat potentiaalisia tekijöitä tuloerojen kehityksen kannalta. Siten työn tarjontaan liittyvät tekijät työllisten määrän ja työtuntien suhteen sekä työpanoksen laadun (esimerkiksi koulutettujen ja kouluttamattomien työtekijöiden) osalta vaikuttavat tuloeroihin. Samoin funktionaalisen tulonjaon ja pääomatulon väestöjakauman muutoksilla voi olla yllättäviäkin tulonjakovaikutuksia. Nämä kaikki kysymykset kietoutuvat mielenkiintoisesti teknologisen kehityksen vaikutuksiin palkkaeroissa sekä uudelleenjaon ja koulutuksen välisiin suhteisiin.<sup>21</sup>

Monista García-Peñalosan (2008) tarkastelemista vaikutuskanavista on syytä tässä yhteydessä nostaa esiin ajatus, jonka mukaan tuloerot, henkisen pääoman kertyminen sekä hyvinvointivaltio (uudelleenjako) määräytyvät yhdessä (ks. tarkemmin Bénabou 2005). Mikäli ihmisten tulot riippuvat koulutusinvestoinneista ja kyvyistä ja mikäli osalla vanhemmista ei ole mahdollista rahoittaa lastensa koulutusta, uudelleenjako tarjoaa sosiaalivakuutuksen kyvykkyyteen liittyvää epävarmuutta vastaan. Mitä suurempi uudelleenjako, sitä paremmat mahdollisuudet varattomien vanhempien lapsilla on koulutukseen ja sitä alhaisempia ovat tuloerot pitkällä aikavälillä. Tällaisessa maailmassa on kaksi mahdollista tasapainoa: (i) matalat tuloerot ja suuri uudelleenjako ja (ii) suuret tuloerot ja pieni uudelleenjako. Valitettavasti mallista ei selviä, kumman tasapainon puitteissa olisi suurempi kasvu. Tällaisen mallin puitteissa havaitsemme tuloerojen ja uudelleenjaon välillä negatiivisen vuorovaikutussuhteen, sillä paradoksaalisesti tasaisemman tulonjaon omaavissa maissa on suurempi uudelleenjako (ilmiö, johon palaamme luvussa 3). Muitakin tuloerojen ja uudelleenjaon välisiä selitysmalleja on olemassa. Yksi niistä on finanssipoliittikahypoteesi.<sup>22</sup>

## 2.3 Uudelleenjako ja tuloerot

Edellä tarkastelimme tuloerojen ja kasvun välistä suhdetta empiirisen kasvututkimuksen näkökulmasta. Poliittisen talouden mediaaniäänestäjämallin puitteissa on tarkasteltu tuloerojen ja uudelleenjaon välistä suhdetta. Yksi tyypillinen hypoteesi on ns. finanssipoliittikahypoteesi, joka liittää tuloerot kasvuun julkisen vallan tulojen uudelleenjaon avulla (ks. esim. Persson ja Tabellini 1994, Alesina ja Rodrik 1994, Perotti 1996, Bénabou 1996). Empiiristä tukea mediaaniäänestäjämalleista tutun poliittisen kanavan – kasvaneet tuloerot lisäävät uudelleenjakovaatimuksia – osalta on saatu ainoastaan joidenkin menoryhmien osalta. Perssonin ja Tabellinin (1994) alkuperäisessä 13-maan poikkileikkausestimoinnissa tuloerot vaikuttivat negatiivisesti, joskaan eivät tilastollisesti merkitsevästi (sosiaalisten) tulonsiirtojen BKT-osuuteen. Basset ym. (1999) osoittavat, että korjatulla tuloeroaineistolla Perssonin ja Tabellinin (1994) alkuperäinen relaatio on tilastollisesti merkitsevä, mutta kontrolloitaessa sekä vaihtoehtoisia aineistolähteitä että regressioon mukaan otettavia muuttujia havaittu relaatio on heidän mukaansa pikemminkin päinvastainen kuin poliittinen kanava ehdottaa.

<sup>21</sup> Tuotantofunktiolähtötapa kuvaa talouden kasvua panosten ja teknologian seurauksena. Usein näitä pidetään itse kasvun tuotteina tai läheisinä tekijöinä (proximate sources). Kasvun perimmäisenä lähteenä pidetään esimerkiksi yhteiskunnan institutionaalisia rakenteita (ks. esim. Acemoglu ym. 2005).

<sup>22</sup> Ns. finanssipoliittikahypoteesin (ks. esim. Persson ja Tabellini 1994, Alesina ja Rodrik 1994, Perotti 1996, Bénabou 1996). tapauksessa julkisen vallan uudelleenjakopoliitiikka perustuu ns. mediaaniäänestäjän preferensseihin. Perottin (1996) kanava-kielikuvaa hyödyntäen voidaan finanssipoliittikahypoteesin sanoa muodostuvan kahdesta osasta: (i) **poliittinen kanava**: suuret tuloerot johtavat poliittisen vaalijärjestelmän kautta lisääntyneeseen julkisen vallan harjoittamaan uudelleenjakopoliitiikkaan eli suurempaan julkisen sektorin kokoon ja (ii) **taloudellinen kanava**: lisääntynyt tulojen uudelleenjako heikentää kasvua joko suoraan julkisten menojen kasvuna tai niiden rahoittamiseen vaadittavien verojen talouden toimintaa vääristävien vaikutusten kautta.

Perotti (1996) havaitsi 49 maan aineistosta lisääntyneiden tuloerojen kasvattavan julkisia terveys-, asunto- ja koulutusmenoja koko käytetyn maa-aineiston osalta sekä sosiaaliturvamenoja demokratioiden osalta. Myös Tanninen (1999) havaitsi 38 maan aineistolla, että lisääntyneet tuloerot kasvattivat vain ns. meriittihyödykkeiden (esim. koulutus- ja terveydenhuoltomenot) BKT-osuuksia. Sen sijaan tuloeroilla ei havaittu olevan julkishyödykemenojen (maanpuolustus, sisäinen turvallisuus ja hallinto), julkisten kulutusmenojen eikä tulonsiirtojen BKT-osuuksiin tilastollisesti merkittävää vaikutusta. Katsauksia tuloeroja ja julkisen sektorin menojen uudelleenjakoa tarkastelemaan kirjallisuuteen ovat muun muassa Bénabou (1996) ja de Mello ja Tiongson (2006).<sup>23</sup> Alla olevaan taulukkoon 7 on koottu valittuja tutkimuksia tämän teeman osalta maiden välisten poikkileikkausaineistojen osalta.

**Taulukko 7** Tuloerojen vaikutusta uudelleenjakoon tarkastelevia tutkimuksia.

Tutkimus	Uudelleenjaon mittari	Tuloero-mittari	Ajanjakso ja periodi	Estimointitekniikka	Vaikutus
Persson ja Tabellini (1994)	Tulonsiirrot	3. kvintiilin tulo-osuus	1960–1985 poikkileikkaus	PNS	Keskiluokan koolla positiivinen vaikutus tulonsiirtoihin
Perotti (1996)	Sosiaalimenot, terveys- ja asumismenot sekä koulutusmenot	3. ja 4. kvintiilin tulo-osuus	1960–1985 poikkileikkaus 47 maata	PNS ja 2PNS	Keskiluokan koolla negatiivinen vaikutus terveys- ja asumis- sekä koulutusmenoihin
Basset ym. (1999)	Tulonsiirrot ja sosiaalimenot	3. (ja 5.) kvintiilin tulo-osuus	1970–1985 poikkileikkaus 13–40 maata	PNS	Keskiluokan koolla positiivinen vaikutus tulonsiirtoihin ja sosiaalimenoihin.
Figini (1999)	Uudelleenjaon mittarina kokonaismenot tai kokonaisverotulot	Gini ja Gini <sup>2</sup>	1970–1989	PNS ja 2PNS	Gini-kertoimella U-käyrän muotoinen vaikutus uudelleenjakoon
Tanninen (1999)	Tulonsiirrot, julkishyödykkeet, meriittihyödykkeet ja sosiaaliturva	Gini	1970–1992 poikkileikkaus	PNS ja 2PNS	Ginikertoimella positiivinen vaikutus julkisiin meriittihyödykemanoihin
Milanovic (2000)	Alimman 20 % ja 50 % tulo-osuuden kasvu uudelleenjaon seurauksena	Gini (tuotannon tekijätulot) 24 maata 79 hav.	1967–1997	PNS FE	Tuotannontekijä-tuloista lasketulla Gini-kertoimella positiivinen vaikutus uudelleenjakoon
Arjona ym. (2001)	Sosiaalimenot	Gini, keski-logaritmpoikkeama, variatio-kertoimen neliö ja P90/P10	10-vuotishavainnot 36 hav	SURE ja 3PNS	Markkinatuloista lasketulla Gini-kertoimella positiivinen vaikutus sosiaalimenoihin
de Mello ja Tiongson (2006)	Tulonsiirrot, sosiaalimenot	Gini, 1. kvintiilin tulo-osuus, 3. kvintiilin tulo-osuus	1981–1998 poikkileikkaus 56, 41, 26 maata	PNS, Tobit ja 2PNS	Gini-kertoimella negatiivinen vaikutus menoihin, epälineaarinen vaikutus U-käyrä, 1. (ja 3.kvintiilin) tulo-osuuden U-käyrä-vaikutus merkitsevä vain 2PNS-estimoinnissa

<sup>23</sup> Atkinson ja Brandolini (2003) luovat katsauksen kirjallisuuteen, joka selittää uudelleenjakoa tuloeroilla. Jälleen kerran havaitsemme ilmiöihin liittyvän monimutkaisen syy-seuraussuhteiden verkon, jolloin kausaalisuuden suunta riippuu tehdyistä oletuksista. Näin myös luvussa 3 myöhemmin.

Tutkimus	Uudelleenjaon mittari	Tuloero-mittari	Ajanjakso ja periodi	Estimointi-tekniikka	Vaikutus
Tanninen (2007)	Julkiset kokonaismenot, sosiaalimenot, uudelleenjako	Gini (tuotantontekijätulot)	1988–1993 poikkileikkaus 17 maata	PNS	Tuloeroilla positiivinen vaikutus menoihin ja uudelleenja-koon
Lübker (2007)	ISSP- asennekysely uudelleenjaosta ja tuloeroista	Gini	n. 2000 poikkileikkaus 21 maata	PNS	Ginikertoimella ei merkitsevää vaikutusta asenteisiin

Tässä luvussa tarkastelimme lyhyesti julkisten menojen ja tuloerojen välistä vuorovaikutusta tarkastelevia tutkimuksia, joissa on havaittavissa kytkeä kasvukirjallisuuteen finanssipolitiikka-hypoteesin puitteissa. Seuraavaksi muutamme näkökulmaa kasvuhypoteesista tasohypoteesiin ja tehokkuuskysymykseen. Luvussa 3 pohdimme lähemmin tulojen uudelleenjaon ja tuloerojen välistä suhdetta tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisen ristiriidan näkökulmasta. On luonnollisesti selvää, että progressiivisen verojärjestelmän lisäksi julkisen sektorin menoilla on merkittävä vaikutus tarkasteltaessa tuotantontekijä- ja käytettävissä olevista tuloista laskettujen tuloerojen kaventumista (ks. esim. OECD 2008).

### 3 JULKISEN VALLAN TEHTÄVÄT, HYVINVOINTIVALTIO-MALLIT JA TEHOKKUUDEN JA OIKEUDENMUKAISUUDEN VÄLINEN RISTI-RIITA

Edellisessä luvussa tarkasteltu julkisten menojen ja taloudellisen kasvun välisen vuorovaikutuksen tarkastelu huomioi sangen heikosti luvussa 1 hahmotettua julkisen sektorin tehtäväkenttää sekä musgravelaisessa että Euroopan komission tarkastelukehikossa. Osin tässä on kyse siitä, että merkittävä osa tarkastelluista tutkimuksista hyödynsi perinteistä kansantalouden tilinpidon julkisten menojen jaottelua kulutusmenoihin, tulonsiirtoihin, investointeihin sekä elinkeinoelämän palveluihin. Uusittu julkisyhteisöjen tehtäväluokittelu on saatavissa OECD-maissa vasta vuodesta 1990 lähtien ja useissa maissa vasta myöhemmin. Luonnollisesti näin lyhyt ajanjakso ei ole otollinen pitkän aikavälin kasvutarkastelulle. Siten kiinnitämme huomionamme pikemminkin taso- kuin kasvuvaikutuksiin.

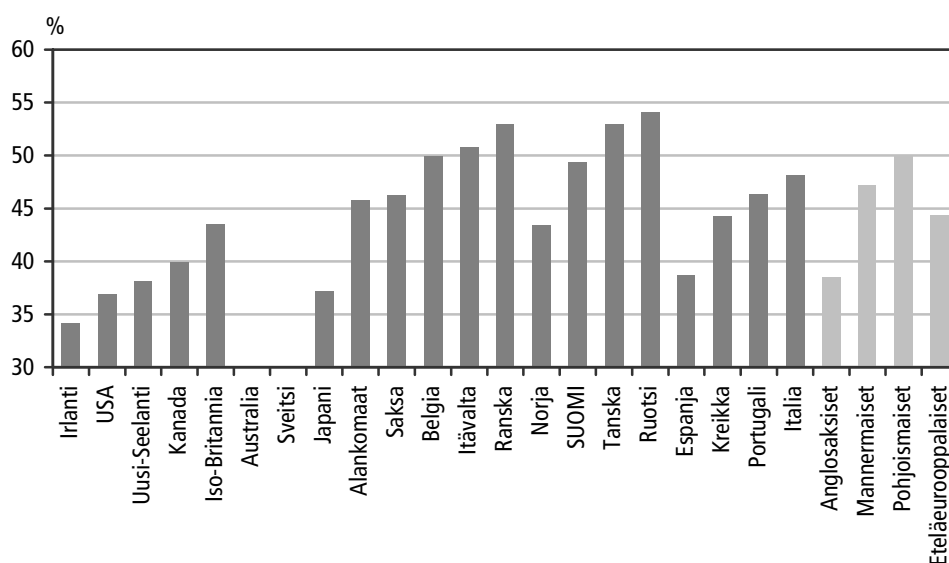
Tukeudumme tässä yhteydessä Esping-Andersenin (1990, 1999) alkuperäiseen hyvinvointivaltioluokitteluun täydennettynä eteläeurooppalaisella mallilla.<sup>24</sup> On syytä korostaa, ettei Esping-Andersenin (1999) tarkastelun kohteena ole hyvinvointivaltio sinänsä eivätkä yksittäiset hyvinvointivaltio-menot, vaan kuinka hyvinvoinnin tuottamisvastuu kussakin regiimissä on

<sup>24</sup> Esping-Andersen (1990, 1999) hyödyntää seuraavaa hyvinvointivaltiomallijaottelua (i) anglosaksiset: Australia, Kanada, Irlanti, Uusi-Seelanti, Sveitsi, Iso-Britannia (UK) ja USA; (ii) pohjoismaiset: Tanska, Suomi, Norja ja Ruotsi; sekä (iii) mannermaiset: Itävalta, Belgia, Ranska, Saksa, Japani ja Alankomaat. Neljäntenä luokkana hyödynnämme eteläeurooppalaista mallia, johon kuuluvat alun perin mannermaisen mallin maa Italia sekä Portugali, Espanja ja Kreikka.

jaettu valtion, markkinoiden ja kotitalouksien kesken.<sup>25</sup> Edelleen on korostettava, että musgravelainen julkisen sektorin tehtävuokittelu on huomattavasti laajempi kuin pelkkä hyvinvointivaltiomenojen tarkastelu. Siksi tarkastelemme aluksi koko musgravelaisen jaottelun kenttää ja sen jälkeen tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välistä ristiriitaa hyvinvointivaltiomallien näkökulmasta. Tämä lienee perusteltua myös siitä näkökulmasta, että merkittävä osa julkisen sektorin menorakenteeseen kohdistuvasta kritiikistä on hyvinvointivaltiokritiikkiä (ks. Atkinson 1999).

Klassisen Richard Musgraven tehtäväjaottelun mukaan kokonaismenoja voidaan tarkastella niiden taloudellisten tehtävien näkökulmasta: resurssien kohdentaminen, tulojen uudelleenjaako ja talouden vakaudesta huolehtiminen.<sup>26</sup> Julkisten menojen funktionaalisen jaottelun puitteissa resurssien kohdentamista voidaan edistää ns. julkis- ja meriittihyödykkeiden tarjonnan avulla sosiaaliturvan palvelussa uudelleenjakotehtävää. Kuviossa 8 tarkastellaan julkisten kokonaismenojen BKT-osuuksia vuosina 2003–2007 19 OECD-maassa hyvinvointivaltiomalleittain.<sup>27</sup> Havaitsemme, että julkisissa kokonaismenoissa on merkittäviä eroja maittain ja maaryhmittäin. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion maissa kokonaismenot ovat keskimäärin suurempia, joskin yksittäisistä maista erottuvat Ruotsin ja Tanskan ohella mannermaisen hyvinvointivaltiomallin maat Ranska, Itävalta ja Belgia.

**Kuvio 8** Julkisten kokonaismenojen BKT-osuudet vuosina 2003–2007 hyvinvointivaltiomalleittain 19 OECD-maassa.



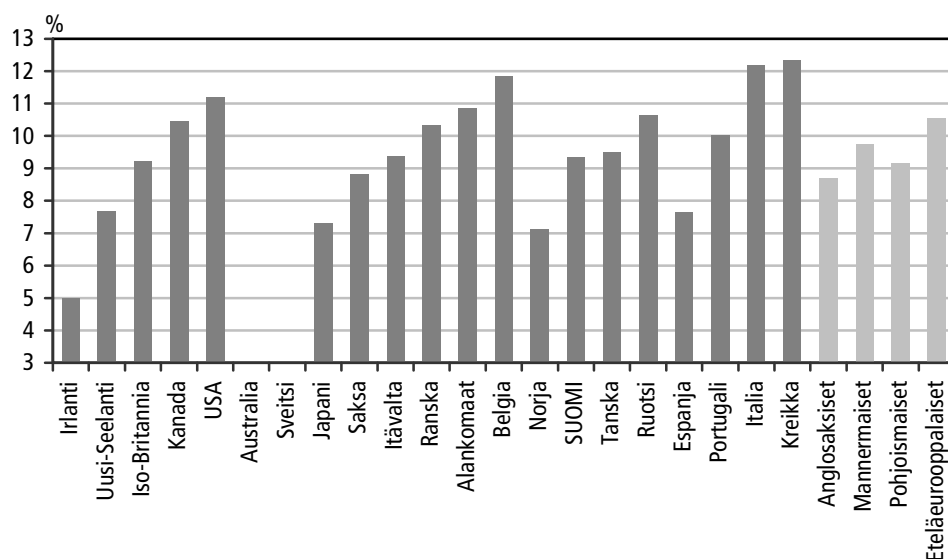
<sup>25</sup> Esping-Andersenin (1990) mukaan historiallisen kehityksen seurauksena nykyiset hyvinvointivaltiot ovat luokiteltavissa kolmen eri hyvinvointiklusterin piiriin. Luokittelun taustalla on kaksi keskeistä hyvinvointivaltioon liittyvää ulottuvuutta: (i) dekommodifikaation aste, jolla tarkoitetaan sitä, miten laajalti sosiaalipalvelut ymmärretään yksilön oikeuksiksi ja riippumattomiksi markkinamekanismista sekä (ii) sosiaalinen kerrostuneisuus ja solidaarisuus, joiden avulla tarkastellaan kuinka laajasti sosiaaliturvaa katetaan (julkisen) sosiaalipolitiikan avulla ja miten laajasti solidaarisuus yhteiskunnassa ymmärretään.

<sup>26</sup> OECD on uusitun funktionaalisen luokittelun puitteissa tilastoinut jäsenmaidensa julkisia kokonaismenoja vuodesta 1990 lähtien. Jaottelemme tässä menot seuraavasti: julkishyödykemenot eli yleinen julkishallinto, puolustus ja yleinen järjestys ja turvallisuus; meriittihyödykemenot eli koulutus, terveydenhuolto, asuminen ja yhdyskunnat, ympäristönsuojelu sekä vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto; ja sosiaaliturva. Lisäksi funktionaaliseen luokitteluun sisältyvät elinkeinoelämään liittyvät asiat.

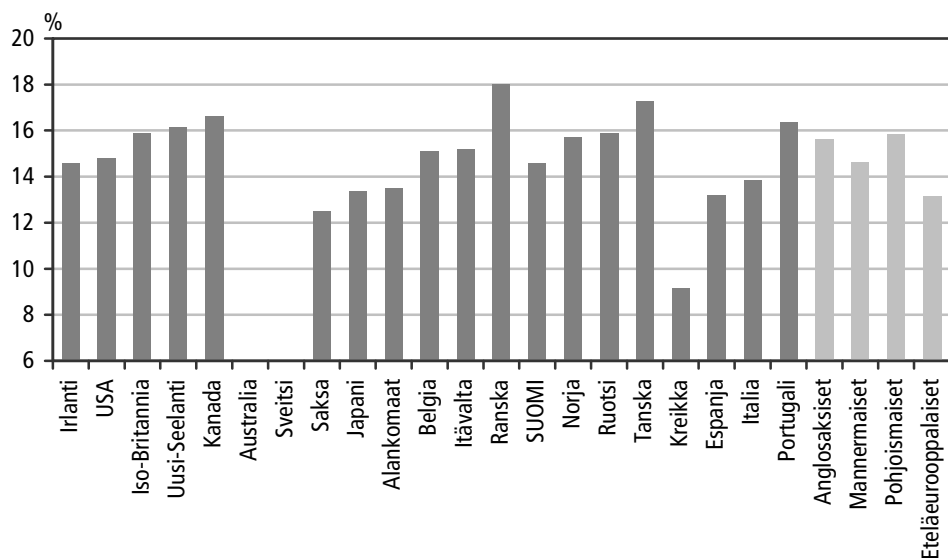
<sup>27</sup> Valitettavasti funktionaalista luokittelua ei ole saatavilla Australiasta eikä Sveitsistä.

Tarkasteltaessa julkishyödykemenoja havaitsemme kuviosta 9, että julkishyödykemenojen BKT-osuudet vaihtelevat pikemminkin ryhmien sisällä kuin niiden välillä. Myöskään meriittihyödykemenojen BKT-osuuksissa ei ole havaittavissa suuria eroja, vaikka Ranskan osalta niiden BKT-osuus on suuri ja Kreikan osalta poikkeuksellisen pieni (ks. kuvio 10). Osin tämä selittyy sillä, että niin julkisen sektorin koulutus- kuin terveydenhuoltomenojen BKT-osuudet muodostavat merkittävän osan meriittihyödykemenoista. Sen sijaan sosiaaliturvamenojen osalta havaitaan kuviosta 11, että sekä pohjoismaisen että mannermaisen hyvinvointivaltiomallin maissa julkisen sektorin sosiaaliturvamenojen BKT-osuus on korkea. Mannermaisen järjestelmän osalta tämä korostuu, mikäli poistamme tarkastelusta Japanin, joka on hyvin epätyypillinen maa Esping-Andersenin (1990) luokittelussa.

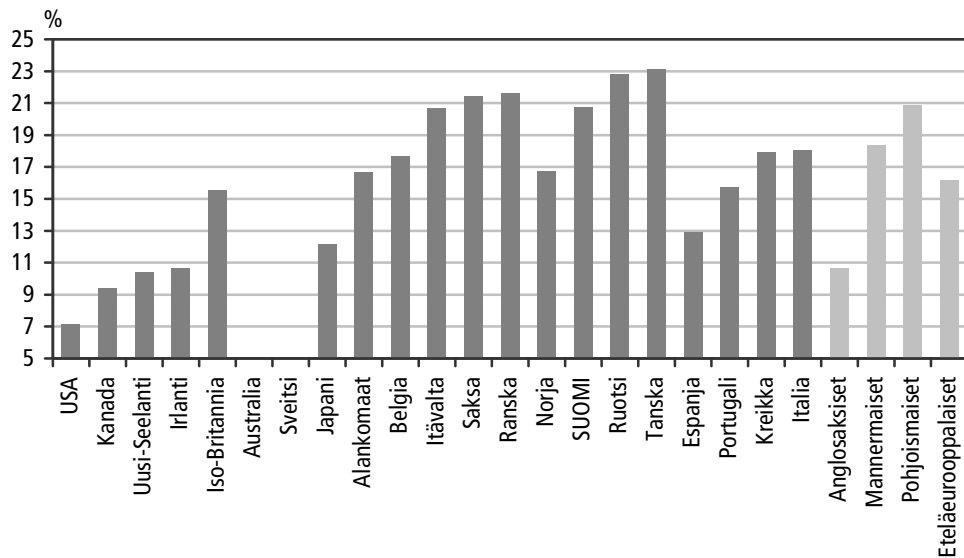
**Kuvio 9** Julkishyödykemenojen BKT-osuudet vuosina 2003–2007 hyvinvointivaltiomalleittain 19 OECD-maassa.



**Kuvio 10** Meriittihyödykemenojen BKT-osuudet vuosina 2003–2007 hyvinvointivaltiomalleittain 19 OECD-maassa.

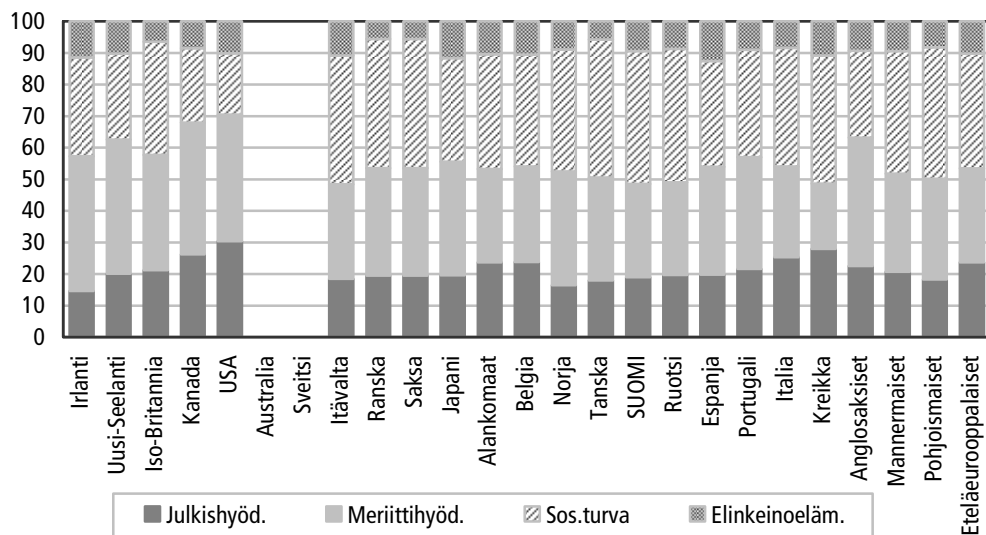


**Kuvio 11** Julkisten sosiaaliturvamenojen BKT-osuudet vuosina 2003–2007 hyvinvointivaltiomalleittain 19 OECD-maassa.



Koska tarkasteltavana ajankohtana julkisten kokonaismenojen BKT-osuudet vaihtelevat maittain varsin paljon Irlannin 34 prosentista Ruotsin 54 prosenttiin, lienee hyvä tarkastella myös eri funktionaalisten menoluokkien suhteellista osuutta. Kuviosta 12 havaitsemme, että julkisten meriittihiödykemenojen osuus kaikista julkisista menoista korostuu anglosaksisen hyvinvointimallin maiden osalta ja pohjoismaisen mallin maissa puolestaan sosiaaliturvamenojen osuus on hieman muita korkeampi.<sup>28</sup>

**Kuvio 12** Funktionaalisten menoluokkien osuudet julkisista kokonaismenoista vuosina 2003–2007.



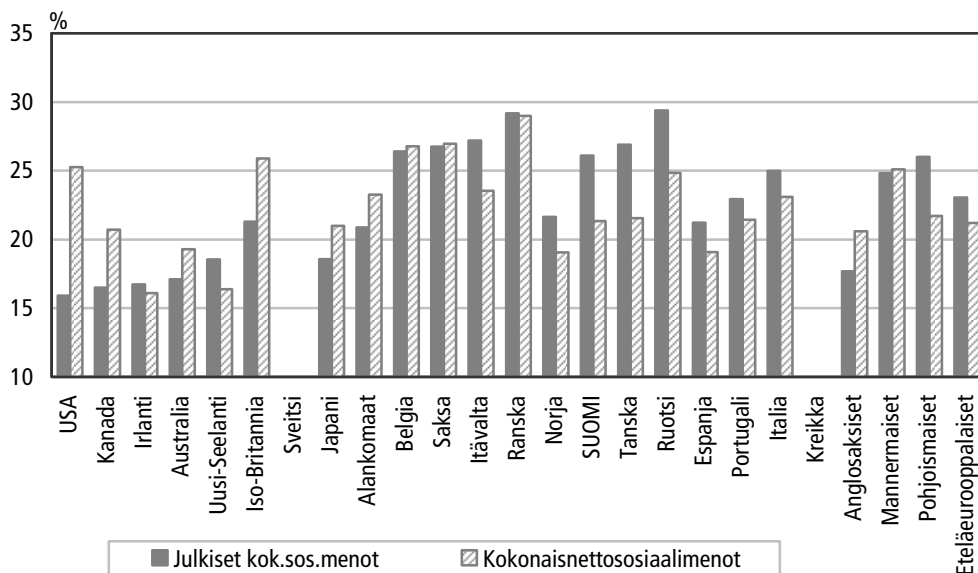
Musgravelaisen julkisen sektorin tehtäväjaottelun puitteissa emme voi havaita merkittäviä eroja eri hyvinvointivaltiomallien välillä. Tämä ei sinällään ole yllättävää, sillä tarkastelumme on kohdistunut julkisiin menoihin. Esping-Andersenin (1990) hyvinvointivaltioluokittelussa

<sup>28</sup> Kuhunkin menokategoriaan sisältyvät kokonaisuudet on lueteltu edellä alaviitteessä 23. Julkis-, meriittihiödykkeiden ja sosiaaliturvan lisäksi elinkeinoelämään liittyvät asiat ovat omana luokkana (elinkeinoeläm.).

korostuu kysymys, kuinka hyvinvoinnin tuottamisvastuu kussakin regiimissä on jaettu valtion, markkinoiden ja kotitalouden kesken. Tähän kysymykseen emme voi vastata julkisyhteisöjen tehtäväluokituksen puitteissa, vaan tukeudumme seuraavassa OECD:n sosiaalimenojen tietokantaan (Social expenditure database, SOCX). Hahmotamme tuottamisvastuuta kolmesta näkökulmasta. Ensinnäkin tarkastelemme miten julkisten sosiaalimenojen BKT-osuus muuttuu, kun huomioimme yksityiset sosiaalimenot ja tarkastelemme sosiaalimenoja nettomääräisenä. Toiseksi tarkastelemme terveydenhuoltomenojen osalta julkisen ja yksityisen palvelutuotannon merkitystä. Kolmanneksi kiinnitämme huomiota siihen, että sosiaalimenot voidaan antaa sekä palveluna että rahatukena.

Viimeaikoina on kiinnitetty huomiota siihen, että edellä esitetyt menojen BKT-osuudet saattavat liioitella maiden välisiä eroja, sillä joissakin maissa sosiaaliturvaetuudet (tai tulonsiirrot ylipäättään) ovat veronalaista tuloa, toisissa maissa ne ovat verovapaita ja joissakin maissa osa etuuksista myönnetään veronkevennyksinä. Lisäksi eräissä maissa merkittävä osa sosiaalimenoja on järjestetty pakollisten tai vapaaehtoisten yksityisten vakuutusten avulla (ks. esim. Adema ja Ladaque 2009). Esimerkkinä voidaan pitää USA:n terveydenhuoltoa, jonka keskeinen elementti on työnantajien työntekijöilleen ja heidän perheenjäsenille tarjoama ryhmäsairasvakuutus. Kuviosta 13 havaitsemme, että julkisten sosiaalimenojen BKT-osuukien tarkastelu antaa sängen erilaisen kuvan hyvinvointivaltiomalleista kuin nettomääräiset sosiaalimenojen BKT-osuudet. Havaitsemme, että anglosaksisen hyvinvointivaltiomallin maissa merkittävä osa sosiaaliturvaa kanavoidaan yksityisen (pakollisen tai vapaaehtoisen) vakuutusjärjestelmän kautta. Toisaalta pohjoismaisen mallin maissa sosiaalietuuksien verokohtelu aiheuttaa sen, että nettomääräisesti sosiaalimenojen BKT-osuus on vuonna 2005 vain prosenttiyksikön suurempi kuin anglosaksisen mallin maissa ja vastaavasti mannermaisenmallin maita 3 prosenttiyksikköä pienempi. Näyttäisi siltä, että nettososiaalimenojen osalta väestöllisen huoltosuhteen<sup>29</sup> suuruus on parempi ennustaja nettososiaalimenojen BKT-osuudelle kuin hyvinvointivaltiomalli (ks. kuvio 14).

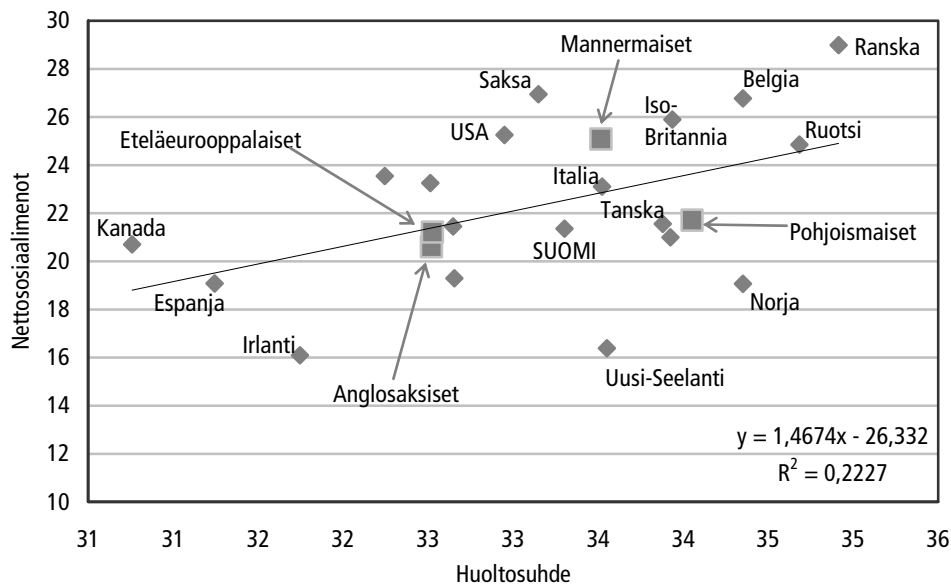
**Kuvio 13** Julkisten ja nettomääräisten sosiaalimenojen BKT-osuudet vuonna 2005.



<sup>29</sup> Tässä tarkoitamme väestöllisellä huoltosuhteella alle 15-vuotiaiden ja yli 65-vuotiaiden osuutta kokoväestöstä.

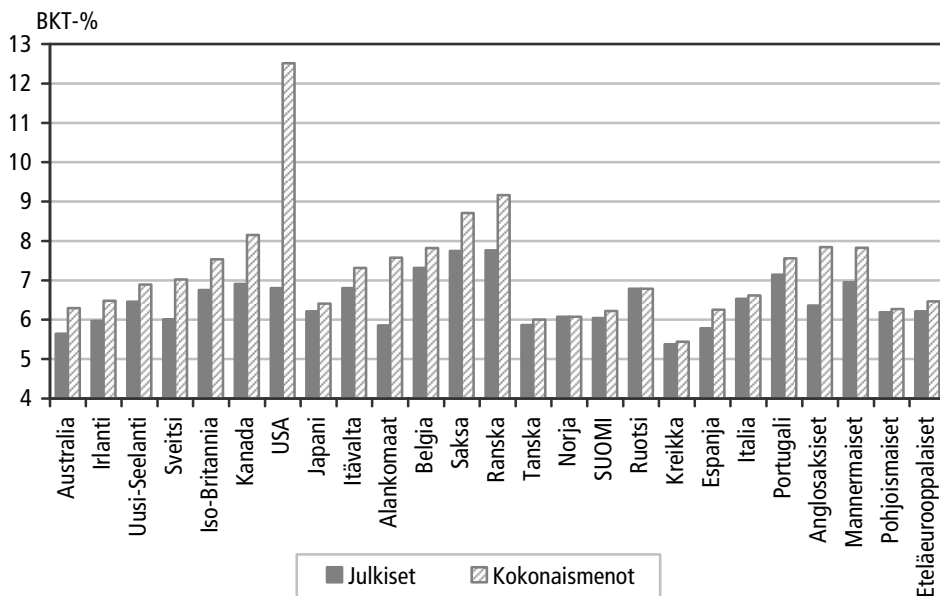


**Kuvio 14** Väestöllisen huoltosuhteen ja nettososiaalimenojen BKT-osuuden välinen suhde vuonna 2005.

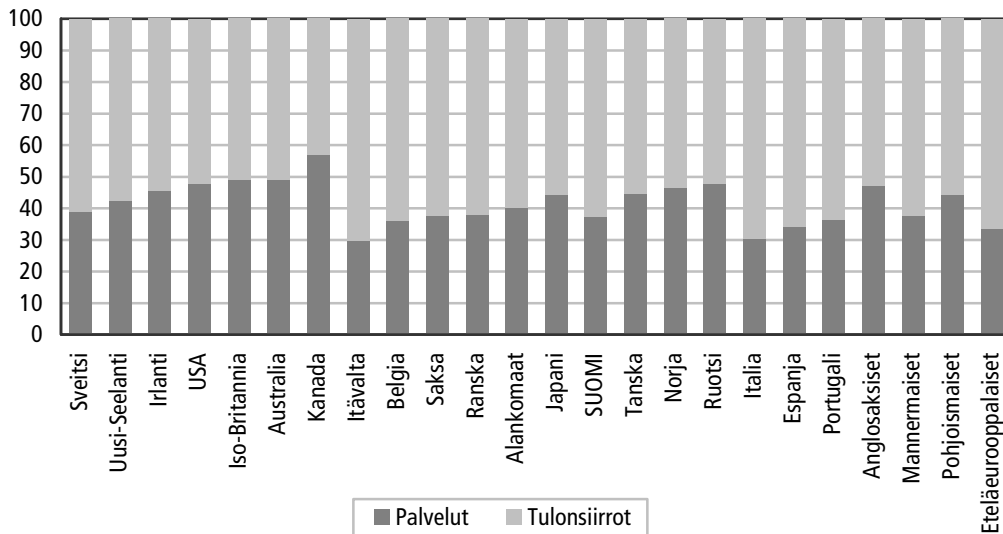


Toinen huomionarvoinen havainto on erityisesti terveyden huoltomenojen osalta yksityisten (vapaaehtoisten) sairausvakuutusten merkitys terveydenhuoltomenojen kasvattajana. Kuten edellä todettiin, tämä näkyy erityisesti USA:n luvuissa, mutta on havaittavissa myös muiden anglosaksisten ja mannermaisten hyvinvointivaltiomallin maiden osalta (ks. kuvio 15). Vaikka USA:n terveydenhuoltojärjestelmän poikkeuksellisuus pitäisi olla laajalti tunnettu, on syytä korostaa, että julkisten terveydenhuoltomenojen BKT-osuus USA:ssa on korkeampi kuin Pohjoismaissa. Koska terveydenhuoltomenot ovat kansalaisille annettavia palveluita, sosiaalimenot jakaantuvat maiden välillä suhteellisen tasan hyödykkeinä annettavaan tukeen ja rahatukeen (ks. kuvio 16).

**Kuvio 15** Kokonais- ja julkiset terveydenhuoltomenot keskimäärin vuosina 2003–2005.



**Kuvio 16** Palveluiden ja tulonsiirtojen prosenttiosuus sosiaalimenoista keskimäärin vuosina 2000–2004.



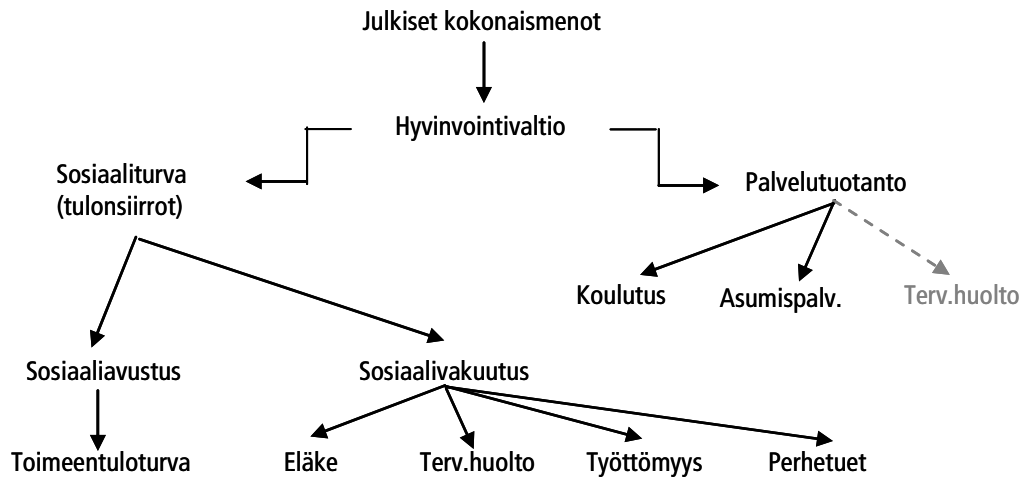
### 3.1 Hyvinvointivaltiomallit tehokkuus ja oikeudenmukaisuus -ristiriidan näkökulmasta

Hyvinvointivaltiolle on perinteisesti esitetty kaksi tulkintaa. Laajemman tulkinnan mukaan hyvinvointivaltio on talous- ja sosiaalipolitiikkaa, joka asettaa etusijalle taloudellisen eriarvoisuuden vähentämisen ja yksilöiden suojaamisen sosiaalisten onnettomuuksien kohdatessa. Suppeamman tulkinnan mukaan hyvinvointivaltio nähdään julkisen sektorin tiettyinä toimintoina, jolloin hyvinvointivaltio koostuu joukosta sosiaaliohjelmia, joiden avulla julkinen sektori (i) tavoittelee yksilöille turvaa erinäisiltä riskeiltä ja elinkaaren aikaisilta, ennakoiduilta elämänmuutoksilta, (ii) tarjoaa sosiaaliapua tarvitseville, ja (iii) kannustaa tiettyjen palveluiden kulutukseen, kuten koulutus, asumispalvelut ja lastenhoito (kuvio 17). Monilla näistä sosiaaliohjelmilla tavoitellaan saavutettavan erilaisia usein jopa ristikkäisiä tavoitteita, mutta yksilön taloudellisen turvallisuuden ylläpito sekä tulonjaon tasaaminen ja erityisesti köyhyyden lievittäminen ovat näistä kaksi keskeisintä. Hyvinvointivaltiomenojen osalta voidaan joko korostaa niiden vakuutusluonnetta tai uudelleenjakotehtävää. Tässä luvussa keskitymme tarkastelemaan sitä, miten hyvin hyvinvointimallien avulla voidaan selittää uudelleenjaon ja tuloerojen eroja maittain ja miten Suomi tällaisessa tarkastelussa eroaa muista maista.

Toiseksi kuvio 17 auttaa hahmottamaan kysymystä, miten julkisen sektorin hyvinvointivaltioitehtävät tulisi organisoida. Erilaisilla sosiaalimenojen organisointitavoilla on merkitystä niin tuloerojen ja köyhyyden kuin kannustimien tai järjestelmän nauttiman kannatuksen näkökulmasta. Suoniemi ym. (2003) tarkastelivat sosiaalivakuutukseen liittyviä kysymyksiä. Tässä yhteydessä tarkastelemme eri hyvinvointimallien näkökulmasta kuinka hyvin tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välinen ristiriita on kyetty välttämään. Viime aikoina on pohjoismainen hyvinvointivaltio saanut osakseen huomiota hyvästä menestyksestään. Menestyksellä on luonnollisesti merkitystä hyvinvointivaltiomallin poliittisen kannatuksen näkökulmasta, mutta haasteita em. ristiriidan osalta tuottaa viimeaikainen tuloerojen kasvu Ruotsissa, Norjassa ja erityisesti Suomessa. Pohjoismaiseen malliin kuuluu olennaisena tekijänä laaja ja universaali, kaikille suunnattu, julkisten hyvinvointipalveluiden tarjonta. Tämä on perustunut pääosin

julkiseen tuotantoon, joka näkyy julkisen sektorin korkeana työllisyysasteena. Väliillisesti julkinen työllisyys voi toimia myös uudelleenjaon välineenä.

**Kuvio 17** Julkisten kokonaismenojen jaottelu hyvinvointivaltion näkökulmasta.



Lähde: Pestieu (2006), muokattu tekijöiden toimesta.

Ehkä siteeratuin kansantaloustieteellinen esitys tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden väli-  
sestä ristiriidasta on Okunin (1975) teos "Equity and efficiency, the big tradeoff". Siinä Okun  
pohdiskelee miksi USA:ssa vallitsee poliittisten periaatteiden saralla yhtäläiset oikeudet, mut-  
ta talouden toiminnan osalta luotetaan vapaan markkinatalouden kohtuullisen tehokkaaseen  
mutta epätasaiseen tulemaan. Markkinatalouden legitimitetin tulee perustua sen tehokkuu-  
teen, mutta tehokkuudesta seuraa talouden tulosten epätasainen jakautuminen. Tehokkuu-  
den ja oikeudenmukaisuuden välistä ristiriitaa voidaan Okunin mukaan lieventää joko täys-  
työllisyydellä tai tasavertaisella yrittämismahdollisuudella. Okunin (1975, 68–69) mielestä  
1970-luvun alun tilanne USA:ssa, jossa rikkain viidennes omasi yhtä suuren verojen jälkeisen  
tulon kuin köyhin kolmeviidesosaa, oli järkyttävä. Siten oikeudenmukaisuudelle tulonjaon  
tasaamisen muodossa tulisi antaa etusija, vaikka se tapahtuisikin vuotavan ämpärin muodos-  
sa. Keskeisiä keinoja olivat Okunin mukaan progressiivinen verotus, tulonsiirrot sekä vähä-  
osaisille suunnatut hyvinvointipalvelut.

Okunin esittämä ajatus vuotavasta ämpäristä on säilynyt hyvin kansantaloustieteen kirjalli-  
suudessa. Pestieau (2006, 5) toteaa Euroopan unionin hyvinvointivaltiota tarkastelevassa  
kirjassaan, että "Throughout this book, we shall be concerned with the quandary equity-  
efficiency that is at the heart of modern public economics." Niin Okunin kuin Pestieaun kes-  
keinen viesti on, että lisätäksemme taloudellista oikeudenmukaisuutta on tehokkuudesta  
jossain määrin luovuttava. Myös siinä suhteessa Okunin ja Pestieaun esittämät näkökannat  
yhtyvät, että oikeudenmukaisuudella käsitetään taloudellisen eriarvoisuuden vähentämistä  
uudelleenjaon keinoin. Barr (1992, 2001) korostaa hyvinvointivaltion vakuutusluonnetta ja  
sitä, että hyvinvointivaltiolla – esimerkiksi sosiaalivakuutuksen muodossa – on myös talouden  
tehokkuutta parantava vaikutus.

Usein unohdetaan, että modernissa hyvinvointivaltiossa tulojen uudelleenjakoa tapahtuu  
kahdessa mielessä (ks. esim. Atkinson 1999, 2001, Tuomala 2009). Usein unohdetaan, että

merkittävä osa uudelleenjaosta tapahtuu henkilön eri elämänvaiheiden välillä. Normaalisti ajatellaan uudelleenjakoa tapahtuvan aidosti ihmisten välillä pääasiassa rikkailta köyhille. Tällöin on aidosti kyse em. kaltaisesta tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisestä ristiriidasta. Keskeiset uudelleenjaon keinot ovat progressiivinen verotus ja sosiaaliturva.<sup>30</sup> Näihin molempiin keinoihin liittyy sekä ihmisten välisten että eri elämän tilanteiden välistä uudelleenjaon elementtejä. Korpi ja Palme (1998) korostavat sosiaalivakuutusjärjestelmän eri piirteitä uudelleenjaon kannalta. Toisin kuin usein ajatellaan, universaaliset järjestelmät ovat tarveharkintaisia (targeted) uudelleenjakavampia. Tämä tulee esiin myös pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin hyvänä menestyksenä eurooppalaisten sosiaalimallien välisessä ”kilpailussa” (ks. Boeri 2002, Sapir 2005).

Suurelle yleisölle ehkä yllättäen hyvinvointivaltiomallien puitteissa näyttäisi olevan mahdollista lievittää tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välistä ristiriitaa. Sapir (2005) vetää yhteen Boerin (2002) arviot eurooppalaisten sosiaalimallien toimivuudesta taulukon 8 mukaisesti tehokkuus ja oikeudenmukaisuus -kriteerien puitteissa.<sup>31</sup> Sapirin mukaan sosiaalimallia on pidettävä tehokkaana, mikäli se tuottaa riittävät kiihokkeet työntekoon ja siten tuottaa talouden korkean osallistumisasteen. Toisaalta sosiaalimalli on oikeudenmukainen, mikäli se pitää köyhyysriskin suhteellisen alhaisena. Osoittautuu, että pohjoismaisen ja anglosaksisen mallin maat ovat keskimääräistä tehokkaimpia ja pohjoismaisen ja mannermaisen mallin maissa köyhyysaste on keskimääräistä matalampi.<sup>32</sup> Pohjoismainen malli olisi siten ”kadehdittavassa asemassa” sekä tehokkaana että oikeudenmukaisena eteläeurooppalaisen mallin ollessa vastakkaisista ääripäätä, anglosaksisen ja mannermaisen mallin maiden menestyessä vain toisen tavoitteen suhteen. Sapirin (2005) mukaan tehottomat mallit eivät ole myöskään kestäviä edessä olevien rahoituspaineiden puristuksessa.

**Taulukko 8** Eurooppalaisten sosiaalipolitiikan mallien oikeudenmukaisuus-tehokkuus -typologia.

		Tehokkuus	
		Matala	Korkea
Oikeudenmukaisuus	Korkea	Mannermainen malli	Pohjoismainen malli
	Matala	Eteläeurooppalainen malli	Anglosaksinen malli

Lähde: Sapir (2005, Taulukko 1).

Boeri (2002) tarkasteli suhteellisen köyhyyden lisäksi tulojen uudelleenjakovaikutusta (gini-kertoimen prosentuaalinen pienentyminen siirryttäessä tuotannontekijätuloista käytettävissä oleviin tuloihin) sekä koko väestön että työikäisen väestön piirissä vuonna 1997. Pohjoismais-

<sup>30</sup> Mahler ja Jesuit (2006, 490) arvioivat LIS-aineistossa verojen osuudeksi koko uudelleenjakovaikutuksesta keskimäärin 25 prosenttia ja tulonsiirtojen vastaavasti 75 prosenttia. Vaihtelu maiden välillä on kuitenkin suurta. Esimerkiksi verotuksen osuus uudelleenajosta vaihtelee Ranskan keskimääräisestä 12 prosentista USA:n 45 prosenttiin.

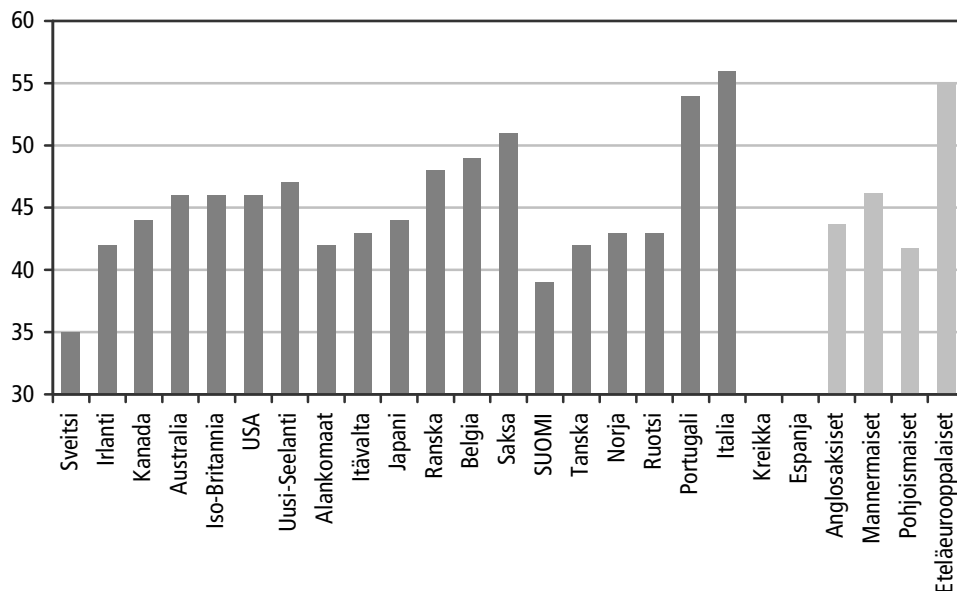
<sup>31</sup> Boeri (2002) vertailee 14 EU-maan sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamista kolmen kysymyksen osalta: (i) tuloerojen ja köyhyyden vähentäminen, (ii) työmarkkinoiden vaikeasti vakuutettavilta riskeiltä suojaamisen ja (iii) työmarkkinoille osallistumisen palkitsemisen suhteen.

<sup>32</sup> Poikkeuksia ovat Itävalta, joka muistuttaa enemmän pohjoismaalaista mallia työllisyysasteeltaan, ja Portugali, joka muistuttaa pikemminkin anglosaksista mallia. Huomaa myös, että käytännössä anglosaksista mallia edustavat EU-maista vain UK ja Irlanti. Tällöin yksittäisen maan – lähinnä UK:n – menestys määrittelee mallin tuleman ko. typologiassa.

ta suuri uudelleenjakovaikutus oli Boerin aineistolla havaittavissa sekä Tanskassa että Ruotsissa. Suomen osalta uudelleenjakovaikutus on koko väestön osalta keskimääräinen, mutta suuri työikäisen väestön puitteissa. Norja EU:n ulkopuolisena maana oli tarkastelun ulkopuolella.

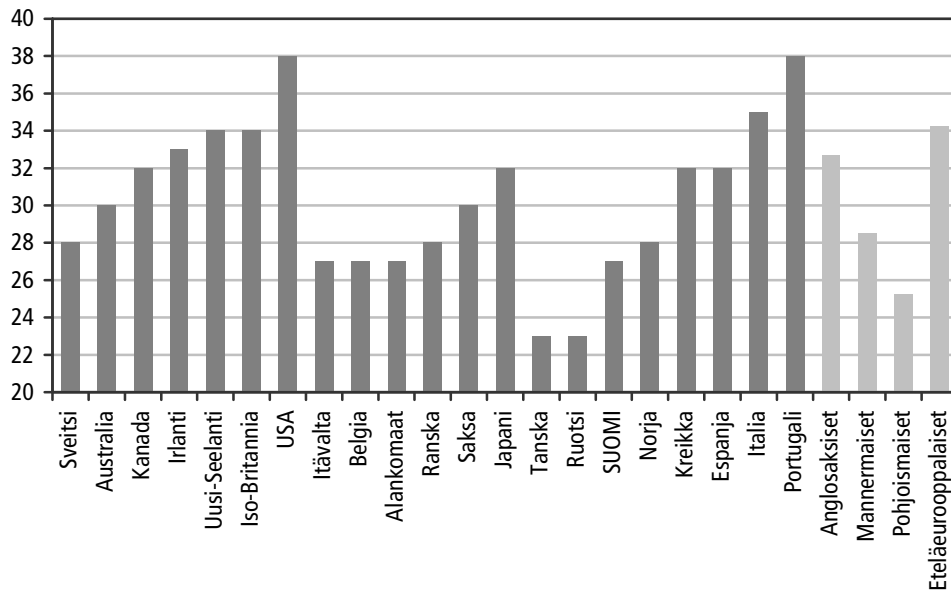
Eri tulokäsitteitä ja niistä laskettua ginikertoimen pienenemisellä mitattua uudelleenjakoa tarkastellaan kuvioissa 18–20 eri hyvinvointivaltiomallien maissa vuoden 2005 paikkeilla.<sup>33</sup> Keskimäärin tulonjako on käytettävissä olevien tulojen osalta tasaisin pohjoismaisen mallin maissa, vaikka OECD:n (2008) mukaan 1990-luvun puolivälin jälkeen tuloerojen kasvu on ollut nopeaa Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa. Vielä 1980-luvun lopussa Suomi oli kaikkein tasaisimman tulonjaon maa (ks. Atkinson ym. 1995). Myös uudelleenjaon määrä mitattuna ginikertoimen prosentuaalisena muutoksena siirryttäessä tuotannontekijätuloista käytettävissä oleviin tuloihin on pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin maissa suurempaa kuin muiden mallien maissa, joskin Suomessa ja Norjassa uudelleenjaon määrä on alhainen (kuvio 20).

**Kuvio 18** Tuloterot eri hyvinvointivaltiomallien maissa vuoden 2005 paikkeilla (Gini-kerroin, tuotannontekijätulot).

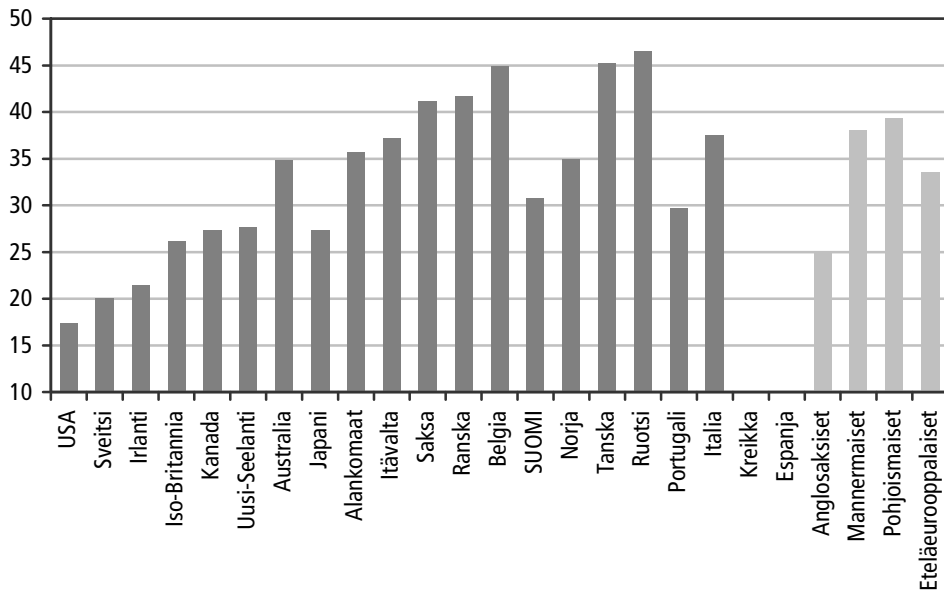


<sup>33</sup> Hyödyntämämme OECD:n tulonjakoaaineisto perustuu kunkin maan kotitaloustiedusteluun, jota on muokattu OECD:n ohjeiden mukaan yhtenäistettyyn muotoon. Ginikerroin on laskettu yksilöpainoin kotitalouden tuloista käyttäen kotitalouden koon neliöjuurta sen ekvivalenttien aikuisjäsenten mittana. Tarkastelemme tuotannontekijä- ja käytettävissä olevien tulojen käsitteitä. Täsmälleen ottaen ginikertoimet on laskettu tuloista ennen veroja ja tulonsiirtoja sekä verojen ja tulonsiirtojen jälkeisistä tuloista. Määrittelyistä tarkemmin ks. OECD (2008) ja aineisto on hankittu OECD:n OECD.stat extracts sivustolta <http://stats.oecd.org/index.aspx>. Päädyimme OECD-aineiston käyttöön, sillä LIS-aineistossa on kuudennesta keruuaallosta saatavilla vain 14 maata hyvinvointivaltiotarkastelumme 21 maasta. Pääsääntöisesti aineistojen antama kuva on samankaltainen.

**Kuvio 19** Tuloerot eri hyvinvointivaltiomallien maissa vuoden 2005 paikkeilla (Ginikerroin, käytettävissä olevat tulot).



**Kuvio 20** Uudelleenjako eri hyvinvointivaltiomallien maissa vuoden 2005 paikkeilla (Ginikertoimen vähennys, prosenttia tuotannontekijätuloista).

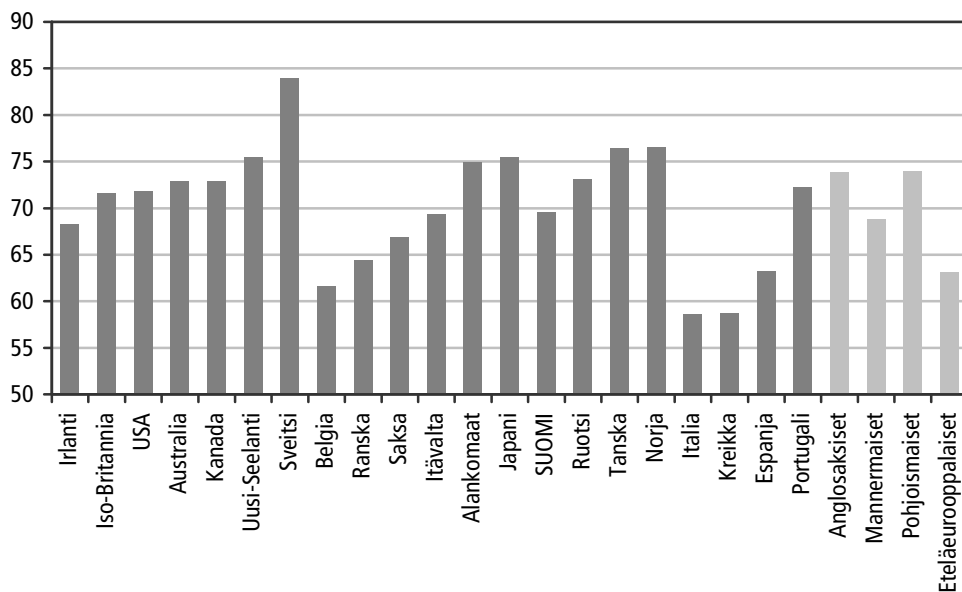


Tarkastellaan seuraavaksi tehokkuuskysymystä taulukon 8 näkökulmasta. Sapirin (2005) tehokkuuden mittarina oli työllisyysaste, mikä on luonnollista, jos sosiaalipolitiikan tavoitteena pidetään työmarkkinoille osallistumista. Okunin (1975) mukaan juuri korkea työllisyys antaa mahdollisuuden kiertää tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välistä ristiriitaa.<sup>34</sup> Kuviossa 21

<sup>34</sup> On toki muistettava, että 1990-luvulla havahduttiin toisenlaiseen ristiriitaan tuloerojen ja työllisyyden välissä. Tämän tulkinnan mukaan esimerkiksi globalisaatio synnyttää kilpailua matalan vaatimustason työpaikoista, jolloin länsimaat joutuvat kiusallisen valinnan eteen säilyttääkö matalantuotavuuden työpaikat matalilla palkoilla vai menetetäänkö tällaiset työpaikat kehitysmaihin. On väitetty, että USA olisi valinnut edellisen ja Eurooppa jälkimmäisen vaihtoehdon korkean työttömyyden muodossa.

on tarkasteltu keskimääräistä työllisyysastetta vuosina 2003–2007.<sup>35</sup> Havaitsemme, että niin anglosaksisen kuin pohjoismaisen hyvinvointimallin maissa on tämän vuosituhannen alussa saavutettu korkea työllisyysaste. Havainto vielä voimistuu, mikäli jätämme huomiotta sekä Sveitsin että Japanin, joita ei voi pitää hyvinvointimallinsa tyypillisinä edustajina. Pohjoismaisesta Suomen työllisyysaste on matala. Matalimmat työllisyysasteet ovat eteläeurooppalaisen mallin Espanjassa ja Italiassa, ja siten eteläeurooppalaisessa mallissa jäädään selvästi muita malleja alhaisemmalle työllisyysasteelle. Portugali on tältä osin selkeä poikkeus. Mannermaisen mallin maissa kenties Alankomaita (ja Japania) lukuun ottamatta työllisyysaste on keskimääräinen.

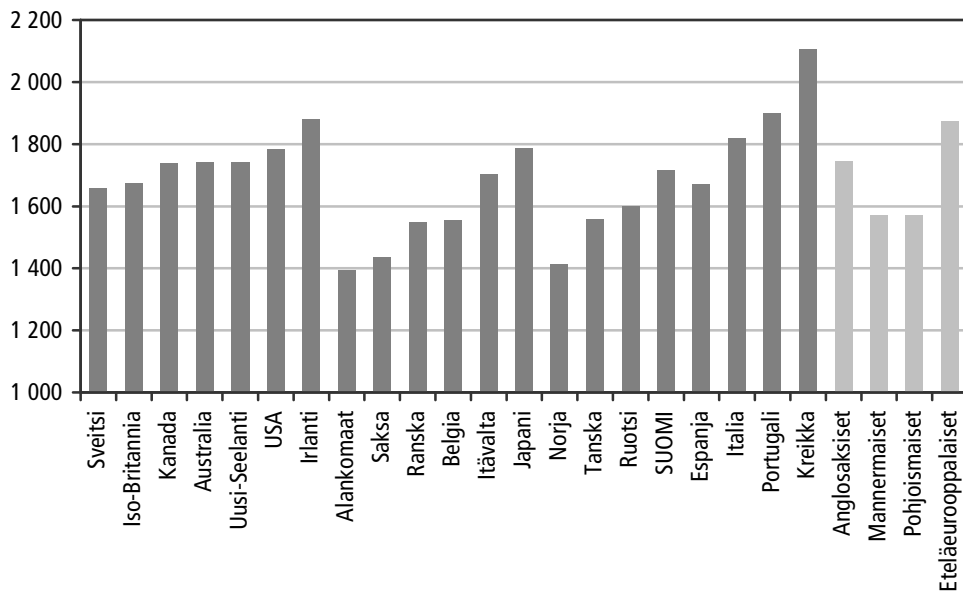
**Kuvio 21** Työllisyysasteet vuosina 2003–2007.



Korkea työllisyysaste ei vielä takaa suurta työpanosta, sillä yksi mahdollisuus työllisyyden nostamiseen on työnjakaminen. Kuviossa 22 tarkastellaan työpanosta keskimääräisen vuositöajan puitteissa. Havaitsemme, että mannermaisen ja pohjoismaisen mallin maissa keskimääräinen vuositöaika on matala Japania ja Suomea lukuun ottamatta. Sen sijaan sekä anglosaksissa maissa että Portugalissa ja Espanjassa keskimääräinen vuositöaika on korkea. Erityisesti USA:ssa työpanoksen kokonaiskäyttö on suurta. Norjassa sitä vastoin työllisyysaste on korkea, mutta keskimääräinen vuositöaika on sängen alhainen. Tätä selittää osaltaan osa-aikaisten suuri osuus työllisistä.

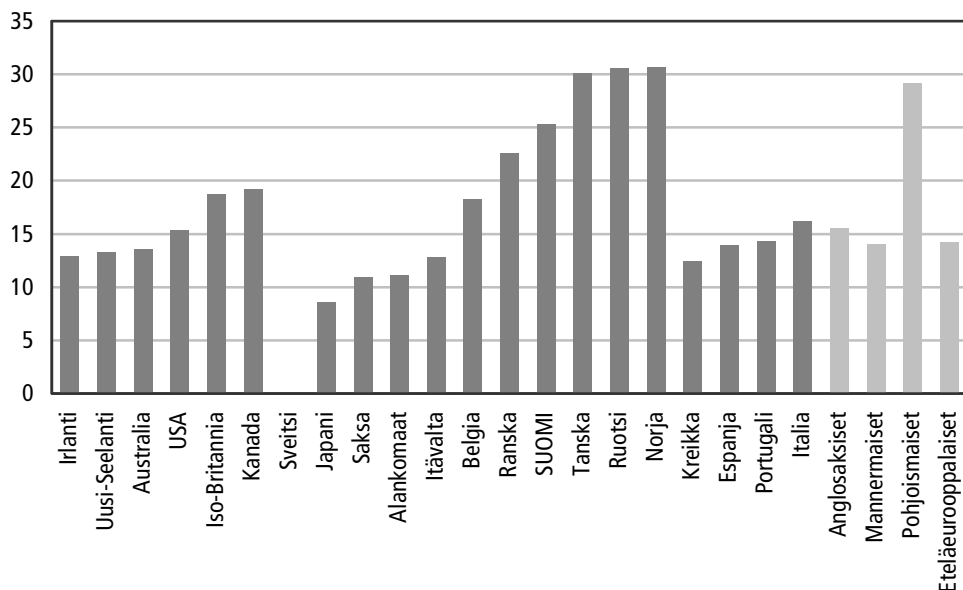
<sup>35</sup> USA:n keskiarvo on vuosilta 2003–2005, sillä LFS-tietokannassa ei ollut tuoreempia lukuja ja Employment Outlook -tietokannasta lasketut luvut olivat huomattavasti alhaisemmat.

**Kuvio 22** Keskimääräinen vuosityöaika työllistä kohden vuosina 2003–2007.



Toinen mahdollinen selitys korkealle työllisyysasteelle on julkisen sektorin laajuus. Kuviossa 23 tarkastellaan julkisen sektorin työllisten osuutta kaikista työllisistä tämän vuosituhannen alussa. Pohjoismaisen hyvinvointimallin maat eroavat muista maista selkeästi julkisen sektorin työllisyyden osalta. Mikä mielenkiintoista, niin Suomen julkisen sektorin työllisten osuus on noin viisi prosenttiyksikköä alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa. Joka tapauksessa Pohjoismaat näyttävät saavuttavan korkean työllisyysasteen julkisen työllisyyden avulla. Esping-Andersen (1999) pitää julkisen sektorin työllisyyttä (so. hyvinvointipalveluiden tuotanto) yhtenä tekijänä, jolla Pohjoismaat – erityisesti Tanska ja Ruotsi – kykenivät absorboimaan naisten vyöryn työmarkkinoille, vaikka yksityisen sektorin työllisyyden kehitys oli heikkoa aina 1980-luvun puoliväliin asti.

**Kuvio 23** Julkisen työllisyyden osuus koko työllisyydestä vuosina 2003–2007.





Vaikka korkeaa työllisyysastetta voidaan pitää Boerin (2002) ja Sapirin (2005) tapaan makrotaloudellisen tehokkuuden mittarina, niin on melko tavanomaista, että tehokkuus mitataan talouden saavuttamalla vauraudella tai – täsmällisemmin – tuotannon arvo suhteutetaan käytettyihin (työ)panoksiin. Tästä näkökulmasta työllisyysaste on panos. Seuraavassa lähestymme tehokkuus-oikeudenmukaisuus -ristiriitaa tästä perinteisestä näkökulmasta.

Taulukossa 9 hahmotamme tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välistä ristiriitaa tarkastelemalla neljän hyvinvointivaltiomallin ja niitä edustavien maiden USA, Alankomaat, Suomi ja Italia välisten (tuloero, tuotanto, työpanos ja tehokkuus) vertailujen avulla. Ensimmäisenä oleva käytettävissä olevien tulojen ginikerroin on tuttu edeltä kuviosta 19, ja havaitsemme suurimmat tuloerot eteläeurooppalaisen hyvinvointivaltiomallin maissa ja seuraavaksi suurimmat tuloerot anglosaksisen mallin maissa. Pohjoismaisen ja mannermaisen mallin maissa tuloerot ovat matalammat. Vastaava kuva syntyy malleja kuvaavien yksittäisten maiden osalta, Alankomaiden ja Suomen omatessa pienimmät tuloerot käytettävissä olevissa tuloissa ja USA:n omaavan selkeästi suurimmat tuloerot. Taulukon toisessa osassa tarkastellaan talouden vaurautta (tai keskimääräistä tulotasoa) BKT per capita lukujen muodossa keskimäärin vuosina 2003–2007. Havaitsemme, että taulukko antaa Okunin (1975) esittämästä tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisestä ristiriidasta ristiriitaisen kuvan: Pohjoismaisen hyvinvointimallin maissa näyttäisi keskimäärin olevan korkeampi BKT per capita kuin anglosaksisen mallin maissa, joissa puolestaan on keskimäärin korkeampi BKT per capita kuin mannermaisen mallin maissa. Toisaalta mikäli poikkeukselliset maat Norja ja Irlanti poistetaan, anglosaksisen, mannermaisen ja pohjoismaisen hyvinvointimallin BKT per capita -luvut eivät poikkea merkittävästi toisistaan. Kuitenkin valittujen esimerkkimaiden osalta USA:n BKT per capita on selkeästi suurempi kuin Alankomaiden ja Alankomaiden luku on vastaavasti yhtä selkeästi suurempi kuin Suomen ja Italian.

**Taulukko 9** Tuloerot, tuotanto, työpanoksen käyttö ja tehokkuus vuoden 2005 tienoilla.

		USA	Alanko- maat	Suomi	Italia	Anglo- saksiset	Manner- maiset	Pohjois- maiset	Etelä- eurooppa- laiset
Tuloerot	Ginikerroin	38,0	27,0	27,0	35,0	32,7	28,5	25,3	34,5
Tuotanto	BKT per capita	46 371	41 103	36 419	32 346	40 676	37 246	43 160	29 541
Panoskäyttö	Työllisyysaste	71,8	74,9	69,6	58,6	73,8	68,8	73,9	63,2
	Vuosityötunnit	1 785	1 395	1 717	1 820	1 746	1 570	1 573	1 874
Tehokkuus	BKT per työllinen	95 602	80 738	78 870	46 462	83 488	80 965	86 550	65 695
	BKT per työtunti	53,6	57,9	45,9	42,0	47,7	52,0	55,8	35,4
21 maata: AUS, CAN, IRE, SWI, NZ, UK, USA, AUT, BEL, FRA, GER, JAP, NET, DEN, FIN, NOR, SWE, GRE, ITA, POR, SPA Ginikertoimien lähde: OECD:n tietokanta, <a href="http://stats.oecd.org/index.aspx">http://stats.oecd.org/index.aspx</a> Työllisyysasteen lähde: OECD:n LFS-tietokanta, <a href="http://stats.oecd.org/index.aspx">http://stats.oecd.org/index.aspx</a> Vuosityötuntien ja BKT-lukujen lähde: The Conference Board Total Economy Database, tammikuu 2010, <a href="http://www.conference-board.org/economics/database.cfm">http://www.conference-board.org/economics/database.cfm</a> , rahamäärät ovat vuoden 2009 hintatasoon konvertoituja vuoden 2005 ostovoimapariteetin mukaisia US dollareita.									

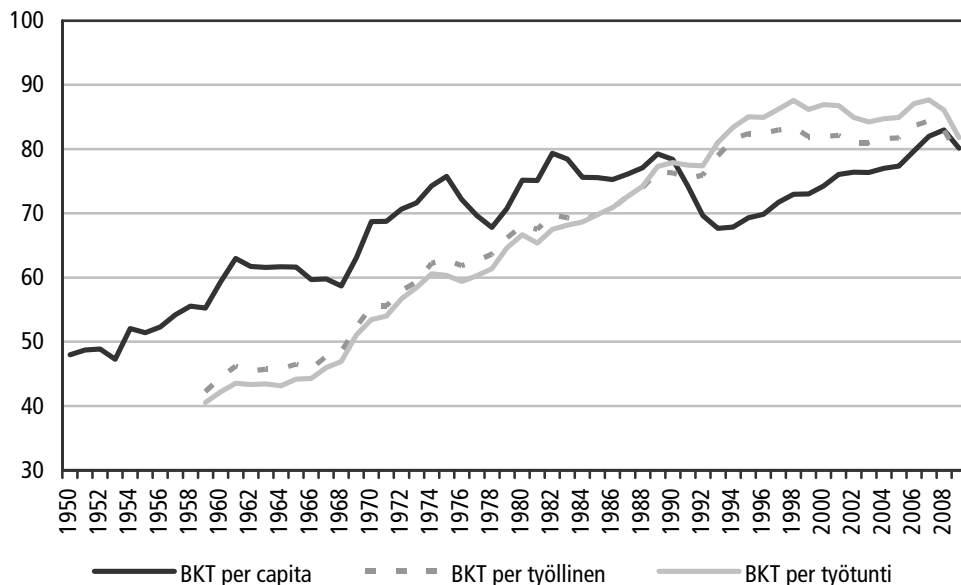
Taulukon 9 keskiosassa tarkastellaan työpanoksen kokonaiskäyttöä kahden komponentin – työllisten ja tuntien – avulla. Havaitsemme, että anglosaksisen hyvinvointivaltiomallin maissa vuosityöaika on keskimäärin korkea ja myös työllisyysaste on korkea. Muissa hyvinvointimalleissa on havaittavissa kompromissi joko korkean työllisyysasteen ja matalahkon vuosityöajan välillä (pohjoismainen malli) tai päinvastoin (eteläeurooppalainen malli). Edelleen havaitsem-

me Suomen osalta pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin nähden hyvin poikkeavain kehityskulun: vuosityöaika on korkea ja työllisyysaste edelleen matalahko. Osin tämä selittyy laman pitkällä varjolla, sillä ennen 1990-uvun alun lamaa työllisyysaste oli tyypillisesti yli 70 prosenttia.

Taulukon 9 alaosa keskittyy tehokkuuskysymyksen uudelleenarviointiin huomioimalla työpanoksen kokonaiskäyttö. Havaitsemme, että BKT per työllinen -mittarilla tehokkuutta tarkasteltaessa – kiitos Norjan – pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin maat olisivat keskimäärin tehokkaimpia, mutta esimerkkimaista USA nousee jälleen omaan luokkaansa. Kuva tehokkuudesta muuttuu jälleen, kun tarkastellaan BKT per tehty työtunti: tasaisimman tulonjaon omaavan hyvinvointivaltiomallin maat ovat keskimäärin myös tehokkaimpia. Jälleen kerran taulukon 9 antama kuva ei mairittele Suomea, sillä tarkasteltavista neljästä maasta tuottamamme BKT tehtyä työtuntia kohden on toiseksi alhaisin. Toisaalta USA menettää asemansa tehokkaimpana valtiona.

Taulukon 9 perusteella Suomen asema vauraana ja tehokkaana maana ei olisi erityisen hyvä. Kuitenkin on huomattava, että viimeisten 60 vuoden aikana olemme saavuttaneet USA:ta sekä vaurautta että kahdella tehokkuutta kuvaavalla mittarilla (ks. kuvio 24). Vuonna 2008 Suomen BKT per capita oli 83 prosenttia USA:n BKT per capitasta (mitattuna vuoden 2009 rahassa ja vuoden 2005 ostovoimapariteetin mukaan). Myös tehokkuusmittareilla olemme saavuttaneet USA:n tasoa. Toisaalta tulokeromme ovat kasvaneet 1980-luvun puolivälin tasosta, kuten myös USA:ssa. Ei siis ole selvää, että olisimme saavuttaneet USA:ta tehokkuudessa oikeudenmukaisuuden kustannuksella.

**Kuvio 24** Suomen kehitys suhteessa USA:n kehitykseen vuosina 1950–2009.



Yhteenvedon voidaan todeta, että pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli eroaa muista malleista lähinnä suuren julkisen sektorin työllisten osuuden osalta. Niin pohjoismaisen kuin mannermaisen hyvinvointivaltiomallin maissa on keskimäärin suuri julkinen sektori, mutta niin vaurauden (BKT per capita) kuin tehokkuuden osalta (BKT per työllinen tai BKT per tehty työtunti) näiden mallien maat pärjäävät vertailuissa hyvin muiden hyvinvointivaltiomallien maille. Suomen osalta on todettava, että muihin Pohjoismaihin verrattuna emme pärjää eri-

tyisen hyvin. Erityisesti muihin Pohjoismaihin nähden julkisen sektorin työllisten osuus on Suomessa matala, työllisyysaste alhainen ja keskimääräinen vuosityöaika korkea. Siten emme myöskään menesty erityisen hyvin tarkasteltujen tehokkuusmittarien valossa. Suomen heikosta menestyksestä huolimatta on kysyttävä, mitä perusteita Pohjoismaille tyypilliselle suuralle julkiselle työllisyydelle on olemassa.

## 4 JULKINEN PALVELUTARJONTA JA TYÖLLISYYS HYVINVOINTI-POLITIIKAN VÄLINEINÄ

Markkinat jakavat hyödykkeitä maksuhalun ja -kyvyn perusteella. Sairaanhoidossa henkilön tarpeiden mukainen jako, ja erikoistuneessa ammatti- ja jatkokoulutuksessa, henkilön kykyihin perustuva jako on monen mielestä suositettavampi. Tämä voisi olla perusteena julkiselle tarjonnalle näillä aloilla. Ns. second best tutkimus (Lipsey-Lancaster, Meade) tulkittiin alun perin lähinnä markkinoiden epäonnistumiseen liittyvinä ongelmina. Tässä tapauksessa hinnat eivät välttämättä heijasta niukkuusarvoja, eivätkä yksityiset markkinat kykene resurssien tehokkaaseen allokaatioon. Samalla korostuu julkisen sektorin potentiaalinen rooli. Onko julkisella sektorilla kykyä astua tuohon rooliin? Nimittäin informaatio-ongelmat ovat senkin edessä. Optimaalisen politiikan suunnittelu voi vaatia sellaista informaatiota, jota julkisella sektorilla ei ole käytettävissä. Nykyisin julkisen vallan toimien perusteena nähdään pikemminkin uudelleenjakosyyt kuin tehokkuussyyt. Havainnot eri maiden käytännöistä eli niiden julkisista budjeteista, perustelevat tätä väitettä. Vain pieni osa julkisen vallan toimista liittyy suoraan markkinoiden epäonnistumisten korjaamiseen.

Vaikka julkinen sektori tarjoaa yksityishyödykkeitä, niin sen toimintakentällä on selvät rajat. Julkinen valta ei juuri missään maassa tarjoa kansalaisille sellaisia tavaroita kuin huonekalut, kodinkoneet ja viihde-elektroniikka tai palveluita kuten tukanleikkuu ja ravintolapalvelut. Useimpien hyödykkeiden osalta vapaan valintaoikeuden tuottamat edut ilmeisesti ylittävät mahdolliset julkiseen tarjontaan liittyvät hyötynäkökohdat. Julkisesti tarjotuilla yksityishyödykkeillä on piirteitä, jotka mahdollistavat niiden käytön uudelleenjakopolitiikan välineinä (ks. Tuomala 2009 ja Suoniemi, Tanninen ja Tuomala 2003):

- (i) Ne ovat palveluita, joita palvelun saajan on hankala, käytännössä jopa mahdotonta myydä edelleen. Henkilön on mahdotonta huomaamatta siirtää esimerkiksi päivähoitoa tai sairaanhoitopaikkaa jollekin toiselle. Tästä syystä näitä palveluita voidaan jakaa ihmisille suoraan niin, että palvelun ensisijainen saaja ja lopullinen käyttäjä on sama.
- (ii) Useimmat julkisesti tarjotut hyödykkeet vaikuttavat välittömämmin kuin muut hyödykkeet ihmisten kykyyn ja mahdollisuuteen toimia yhteiskunnassa. Työmarkkinoihin vaikuttamista pidetään usein erityisen tärkeänä. Dasgupta (1986) nimeää *positiivisten vapauksien hyödykkeiksi* sellaiset hyödykkeet, joiden riittävä saanti ei saisi riippua ihmisten maksukyvystä. Kansaneläkkeen ja julkisen terveydenhoidon avulla kaikille taataan pääsy vakuutuksen piiriin. Terveys- ja koulutuspalveluiden ohella Dasgupta sisällyttää luettelonsa riittävän ravinnon, vaatetuksen, asunnon ja oikeuspalvelut. Yhteiskunnallistamalla ne hyödykkeet, jotka takaavat perustarpeiden tyydyttämisen, vaikutetaan suoraan ihmisen kykyyn ja mahdollisuuteen olla toimiva ja päätöksiin kykenevä yksilö (vrt. Amartya Senin (1985) esittämät ajatukset tai James Tobinin (1970) hyödykekohtainen egali-

tarismi). Näistä perustarpeista ravinnon tai vaatetuksen saanti markkinoiden kautta ei ole ollut merkittävä ongelma kehittyneissä maissa.

- (iii) Nämä hyödykkeet tuotetaan työvaltaisesti. Pohjoismaissa hyvinvointipalveluiden laajasta julkisesta tuotannosta on seurannut julkisen sektorin korkea työvoimaosuus. Samalla se on suosinut erityisesti naisten osallistumista työmarkkinoille. Näin voidaan vaikuttaa ihmisten ansaintakykyyn ja vähentää suorien tulonsiirtojen tarvetta.

Julkinen palvelutarjonta on joko maksutonta tai maksu on nimellinen eikä liity palvelun tuotantokustannuksiin. Luontaismuotoisen hyödyketuen käyttöä rahatuen (tulonsiirrot) rinnalla voidaan perustella normatiivisen analyysin avulla, jossa etsitään optimaalista tapaa toteuttaa hyvinvoinnin uudelleenjakoa käyttäen vero- ja tulonsiirtopoliittikkaa. Tässä julkisen vallan tavoite on arvoasetelmaltaan väljä; ainoastaan jakotavoitteen suunta, tuottavammalta henkilöltä lähtökohdiltaan heikommassa asemassa olevalle, on määrätty. Täsmällistä jakotavoitetta ei ole asetettu, mikä laajentaa analyysin soveltamisaluetta. Julkinen valta pyrkii siis löytämään resurssien käytöltään tehokkaimman vero- ja tulonsiirtojärjestelmän annetun jakotavoitteen saavuttamiseksi. Analyysi ottaa huomioon sen, että veroihin ja tulonsiirtoihin perustuva jakojärjestelmä vaikuttaa samalla jaettavissa olevaan määrään, ts. tapa, miten kakku jaetaan, vaikuttaa kakun kokoon.

Keskeisenä elementtinä tässä Mirrleesin (1971) artikkelin käynnistämässä tutkimusperinteessä on informaatio ja sen puute. Verottajalla ei voi olla yksilötasosta tietoa henkilöiden veronmaksukyvystä, esimerkiksi kyvykkyydestä, olosuhteista ja tarpeista yms. tekijöistä. Ne ovat ainoastaan yksilön omassa tiedossa. Parasta, mitä julkinen valta voi tässä tilanteessa tehdä, on käyttää jotakin epätäydellistä korviketta yllämainituille ominaisuuksille. Optimaalisen (uudelleen)jaon malleissa tällaisena korvikkeena on henkilön tulo, johon verotus ja saadut tulonsiirrot perustuvat. Koska yksilöt voivat manipuloida tulojaan vähentämällä ansaintaponnistuksiaan, he voivat vältellä verojen maksua ja ottaa vastaan järjestelmän tarjoamia tulonsiirtoja, vaikkei heidän luontainen ansaintakykynsä tähän oikeuttaisi. Tästä syystä pelkkä tulojen käyttö uudelleenjaon perusteena on rajoitettua ja vero- ja tulonsiirtojärjestelmä johtaa kannustinongelmiin. Jakojärjestelmän luomat kannustimet ja niistä seuraava omakohtainen valikoituminen verojen maksun ja tulonsiirtojen vastaanottamisen osalta rajoittavat mahdollisuuksia hyvinvoinnin uudelleenjakoon.

Kannustinongelmista seuraavat valikoitumisrajoitteet ovat optimaalisen järjestelmän reunaehdot, jotka on otettava huomioon politiikkaa suunniteltaessa. Jotta jakopolitiikalle asetettu tehokkuusvaatimus saataisiin toteutettua, on samalla pidettävä huoli ansaintakyvyltään parempien yksilöiden kannustimista työskennellä ahkerasti. Jos julkisella vallalla olisi tarkka tieto henkilöiden ominaisuuksista, ei tällaisia kannustinongelmia tietenkään esiintyisi. Valikoitumisrajoite asettaa uudelleenjaon rajat. Tärkeää on huomata, että vääristävä verotus on tässä asetelmassa seurausta epäsymmetrisestä informaatiosta. Se ei siis ole mallin ulkopuolelta asetettu ominaisuus.

Luontaismuotoisen hyvinvointipolitiikan välineeksi harkitulla hyödykkeellä pitää olla sopivia ominaisuuksia. Mikä tahansa hyödyke ei siihen sovellu. Tärkein ehto on se, ettei hyödykettä voi myydä edelleen, siis sillä ei ole kuluttajien välisiä markkinoita. Sillä jos se voitaisiin myydä, vastaisi hyödyketuki käypää rahaa. Palveluseteleiden käyttöön pitää suhtautua varauksella, jos ne muuttuvat rahatuen kaltaisiksi. Julkisesti tarjottu määrä (laatutaso) ei saa olla yhtä

suuri kuin henkilöiden haluama määrä (laatutaso), vaan sen tulee olla ainakin jollekin heistä joko liian suuri tai pieni (Blomquist ja Christiansen 1995, 1998a).

Koska (uudelleen)jakopolitiikan kannustinongelmat aiheutuvat henkilöiden todellista tuotantokykyä koskevan informaation puutteesta on tärkeää, miten tuottavimmat henkilöt arvostavat julkisesti tarjottua hyödykettä silloin, kun (uudelleen)jako houkuttaa heitä vähentämään ansaintaponnistuksiaan ja ottamaan vastaan tulonsiirrot tai muut tukipolitiikan edut. Julkisesti tarjottu hyödyke ei saa olla liian houkutteleva heidän näkökulmastaan. Rahassa tapahtuvat tulonsiirrot vähentävät työn tarjontaa ja siis lisäävät vapaa-ajan käyttöä. Vastaavasti julkisten palveluiden kannalta on tärkeää, että palvelu on vapaa-aikaa korvaavaa, ts. työntarjontaa täydentävää. Koska korkean tuottavuuden henkilöille jää paljon vapaa-aikaa juuri silloin, kun (uudelleen)jako houkuttaa heitä vähentämään ansaintaponnistuksiaan ja ottamaan vastaan tulonsiirrot, niin he eivät erityisesti arvosta vapaa-aikaa korvaavaa palvelua (Blomquist ja Christiansen 1995, 1998a). Julkisesti tarjottu hyödyke ei tässä tilassa ole heidän näkökulmastaan niin houkutteleva kuin vastaava tulonsiirto. Korvaamalla osa tulonsiirrosta palveluna annettulla hyödyketuella pystytään väljentämään verotuksen ja rahatuen (tulonsiirtojen) aiheuttamia valikoitumisrajoituksia ja parantamaan jakopolitiikan tehokkuutta (ks. myös Currie ja Gahvari 2008).

Selvimmät esimerkit vapaa-aikaa korvaavista palveluista ovat lasten päivähoito, varhaiskasvatus, peruskoulutus ja vanhusten hoiva. Hyvinvointia lisäävä vaikutus voidaan näissä palveluissa saada aikaan siten, että julkinen valta asettaa tarjonnan riittävän korkealle tasolle. Uudelleenjaon kannalta tehokkaasti asetettu julkinen tarjonta johtaa joillekin heistä jopa liikatarjontaan (Blomquist ja Christiansen 1995, 1998a). Tätä voisi vastata tilanne, jossa lasten koptäivähoidon laatutaso on niin korkea, että monet vanhemmat olisivat halukkaita hoitamaan itse lapsensa päivähoiton kustannuksia alemmalla kodinhoidon tuella, jos se olisi saatavilla. Näiltä osin tehokas työntarjontaan kannustava uudelleenjakopolitiikka on ristiriidassa kokonaisuudesta irrotettujen yksilöllisten valintojen kanssa.

Terveystenhoidossa työkyvyn ylläpito, työtapaturmien ja työperäisten sairauksien hoito ovat esimerkkejä työntarjontaa edistävästä palveluista, koska julkisen tarjonnan vaihtoehtona on yksityinen sairausvakuutus, jonka riskisidonnaiseen maksutasoon yleensä vaikuttavat ammatti, toimiala ja muut työntarjontapäätökseen ja ammatinvalintaan vaikuttavat seikat. Terveystenhoidossa parempaan laatuun sisältyy joskus näkökohtia, jotka eivät välttämättä ole pelkästään vapaa-aikaa korvaavia. Näin parempi toimintakyky ja terveys voi työikäisten osalta johtaa myös vapaa-aikaa täydentäviin vaikutuksiin.

Tässä asetelmassa voidaan tarkastella, saavutetaanko tietty jakotavoite tehokkaammin, siis pienemmin kokonaistuotannon menetyksin, kun tuloverojen ja tulonsiirtojen rinnalla on pelkästään julkista palvelutarjontaa. Vai voidaanko julkinen tarjonta kokonaan korvata käyttämällä vastaavien yksityisten palveluiden hintasubventioita? Blomquist ja Christiansen (1998b) ovat osoittaneet, että suora hyödyketuki on aina osana tehokasta uudelleenjakopolitiikkaa, kun taas hintatuella on vain täydentävä rooli julkisesti tarjotun määrän/laadun ollessa liian matalalla tasolla. Taulukkoon 10 (ks. Suoniemi, Tanninen ja Tuomala 2003) on koottu työntarjontaa täydentävää (vapaa-aikaa korvaavaa) julkista palvelutarjontaa (rahoitus julkista, tuotanto yksityistä) koskevia ennakkovaatimuksia ja tarjontaolosuhteista tehtyjä huomioita.

**Taulukko 10** Vapaa-aikaa korvaavan yksityishyödykkeen julkinen tarjonta.

Ominaisuudet	Esimerkkejä ja huomioita
Ei jälleenmyyntiä	Palvelut
Ei läheisiä substituuttihyödykkeitä	– Jos hyödyketuki valitaan, se on ulotettava myös kysynnän kannalta läheisiin vaihtoehtoihin:
(a) Vapaa-aikaa korvaava hyödyke	
(1) Palvelu korvattavissa kotityöllä	(1) Lasten päivähoito, peruskoulutus ja vanhusten hoito (omaishoidon vaihtoehtona)
(2) Hyödykkeen suurempi määrä tulkitaan parempana laatuna	(2) Työkykyä parantava terveydenhoito (yksityisen työterveyden huollon (vakuutusten) vaihtoehtona) – Jonot julkisessa järjestelmässä vs yksityisen vakuutuksen nopea toiminta ja valinnan runsaus
(1) Markkinahyödykkeen poissulkeva (joko-tai) valinta	(1) Optimissa vallitsee ainakin osalle väestöä "liikatarjonta" (tulkitaan laatuna) verrattuna käyttäjien maksuhalukkuuteen.  Kaksi vaihtoehtoa optimitilanteessa: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Julkinen tarjonta suunnattu vain osalle väestöä</li> <li>• Julkinen tarjonta kaikkien saamana julkishyödykkeenä, jos erottelu liian kallista uudelleenjaon näkökulmasta</li> </ul>
(2) Täydentävät lisäostot sallitaan	(2) Maksusetelit yksityistuotannossa tai käyttömaksut julkisessa tuotannossa  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Julkisen kiintiön liikatarjonta säilyy</li> <li>• Käyttömaksuista ei lisäetua. Lisäostojärjestelmä voi parantaa tuottavamman väestön hyvinvointia.</li> </ul> Tässä tilanteessa poliittinen tuki voi rapautua
(3) Lisänä hintatuki markkinahyödykkeelle	(3) Hyödyketuki on aina optimijärjestelmän osa. Hintatuki (KELA-korvaukset, maksusetelit) eduksi vain, jos julkinen kiintiö liian pieni

Pohjoismaiseen hyvinvointimalliin liittyvät korkeat rajaveroasteet ja laaja julkinen palvelutarjonta ja -tuotanto. Kansantalouden tilinpidon lukujen mukaan saadut yksilölliset luontaismuotoiset sosiaaliset etuudet ovat noin neljännes ja kotitalouksien kulutusmenot kolme neljäsosaa näistä yhteenlasketusta kotitalouksien todellisesta yksilöllisestä kulutuksesta. Verotuksen kohtaantoa ja tehokkuustappioita tarkastellaan pääsääntöisesti erillään julkisesta menotaloudesta. Näin voidaan tehdä harhaisia arvioita esimerkiksi rajaveroasteiden perusteella laskettujen verokiilojen vaikutuksesta talouden tehokkuuteen. Tämä vaikeuttaa luonnollisesti eri menorakenteen valinneiden maiden välisiä vertailuja sovellettaessa yhteistä verotettavan tulon joustoarviota rajaveroasteiden suhteen (vrt. Feldstein 1995, 1999). Ongelman aiheuttaa se, että tulojen rajaveroaste sisältää maksun niistä julkisesti tarjotuista hyödykkeistä, yleensä palveluista, joiden käyttö riippuu yksilötasolla suoraan työntarjonnan määrästä. Rajaveroaste toimii siis vastaavasti kuin markkinahyödykkeiden hinta maksuhalukkuuden osalta. Näin tulokittuna se paljastaa työntarjonnan osalta tietoa lisätyötunnin yhteiskunnallisesta rajakustannuksesta ja vähentää palvelutarjonnan ja tuloverotuksen erikseen aiheuttamia vääristymiä (Blomquist, Christiansen ja Micheletto 2009, 2010).

Laajan julkisen palvelutarjonnan maissa tehokkuussyyt edellyttävät korkeampia rajaveroasteita kuin maissa, joissa palvelut hankitaan markkinoilta yksityisin ostoin. Tämä voi selittää pohjoismaisen hyvinvointimallin korkean taloudellisen suorituskyvyn ja korkeiden nimellisten rajaveroasteiden yhdistelmää (ks. myös Rogerson 2007). Aiemmin julkista palvelutarjontaa

perusteltiin mahdollisuutena väljentää korkeaan marginaaliveroon liittyvää valikoitumisrajoitetta. Tämän lisäksi voi julkisen palvelutarjonnan ja korkean rajaveroasteen yhdistelmä korjata laajan työntarjonnasta riippuvan palvelutarjonnan aiheuttamaa työn tarjontapäätöksen vääristymää. Näin hyvinvointipolitiikan päämääriin päästään entistä vähemmällä kokonaiskustannuksilla ja korkeammalla työpanoksen tasolla ja työhön osallistumisasteella.

Koska naisten työntarjonnan katsotaan olevan erityisen joustavaa taloudellisten kannustimien suhteen, Blomquist, Christiansen ja Micheletto (2009, 2010) arvioivat teorianmallin empiiristä merkitystä suhteuttamalla työntarjontaan liittyvien julkisten palveluiden määrää ja keskimääräisiä tuotantokustannuksia rajaveroasteisiin ja vertaamalla eri-ikäisten naisten työhön osallistumisasteita Ruotsissa ja Yhdysvalloissa. He päättelivät, että Ruotsin julkinen palvelutarjonta alentaa merkittävästi ”efektiivisiä marginaaliveroasteita” vastaavista nimellisistä arvoista ja että vaikutus on taloudellisesti merkittävä. Julkisina, erityisesti naisten työn tarjontaan vaikuttavina, palveluina he nostavat esiin lasten päivähoidon, vanhusten ja vammaisten hoivapalveluiden (50–65-vuotiaat), varhaiskasvatuksen ja peruskoulutuksen. Merkitystä on myös työkykyä ylläpitävällä ja työperäisten sairauksien ja työtapaturmien hoitoon liittyvällä terveyden- ja sairaanhoidolla ja muilla työhön liittyvillä julkisilla sosiaalivakuutusjärjestelmillä (eläke- ja sairaskorvaus), jotka vähentävät yksityisten vakuutusten ja säästämisen tarvetta.

Mikroekonometrista tutkimusta työntarjonnan, kulutusrakenteen, julkisen palvelutarjonnan ja verotuksen välisistä kytkennöistä ovat Suomessa viime aikoina tehneet Pirttilä ja Suoniemi (2010). Tilastokeskuksen keräämästä kulutustutkimuksesta saadaan tietoja yksittäisten kotitalouksien työntarjonnasta, hyödykkeiden kulutuksesta ja julkisen palvelutarjonnan käytöstä. Kun työtulojen (tuloverotuksen) vaikutus vakioitiin käyttäen hyvin vähäistä epälineaarista vaikutusmuotoa, niin sekä omaisuustulot että asumismenot vaikuttavat negatiivisesti työtuntien tarjontaan. Toisaalta lasten päivähoidon käyttö on positiivisesti korreloitu työntarjonnan kanssa. Nämä empiiriset tulokset antavat tukea sille, että lasten päivähoidon julkisen tarjonnan avulla voidaan saada myönteinen vaikutus työn tarjontaan, joka on riippumaton tuloverotuksesta, vähentää tuloverotukseen liittyvää hyvinvointitappiota ja lisää tulojen uudelleenjaon mahdollisuutta.

Hyvinvointipalveluiden julkinen tarjonta ei välttämättä edellytä, että julkinen sektori tuottaa palvelut itse. Julkinen sektori, Suomessa yleensä kunta, voi olla tilaaja ja rahoittaa palvelut, mutta tuotanto voidaan ulkoistaa. Katsauksessa (Suoniemi, Tanninen ja Tuomala 2003) käsiteltiin myös julkisen palvelutuotannon ja pelkän palvelutarjonnan (rahoitus julkista, tuotanto yksityistä) välistä eroa hyvinvointipolitiikan kannalta. Tulojen uudelleenjako epätäydellisen informaation oloissa tarjoaa lisäselityksen laajan julkisen tuotannon puolesta. Pohjoismaiden palvelutuotanto ja sitä kautta korkea julkisen sektorin työllisyysosuus vaikuttaa tulonjakoon välillisesti sekä palkkatason että työllisyyden kautta. Julkinen tuotanto ja työllisyys voivat lieventää näitä vääristymiä. Mahdollisuus syntyy siitä, että palkkaerot ovat keskeinen tuloerojen lähde ja että julkinen sektori on työmarkkinoilla usein monopsonin asemassa jolloin se halutessaan voi työllistää enemmän niitä työntekijöitä, joiden suosiminen on jakopolitiikan ja tasa-arvon kannalta edullista. Samalla julkinen sektori voi poiketa siitä tuotantopanosten yhdistelmästä, joka vastaa kustannusten minimointia. Suosiessaan jotakin ryhmää kasvaa tämän ryhmän työntekijöiden määrä myös koko taloudessa, ja näin ryhmän palkat nousevat sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Maksamalla esimerkiksi alemman tuottavuuden työntekijöille korkeampaa palkkaa, kuin mitä kustannusten minimointi edellyttää, voi julkinen sektori kasvattaa palkkaeroja ja näin lieventää vero- ja tulonsiirtopolitiikan kannustin- tai valikoitumis-

rajoitetta. Tätä kautta tarve fiskaaliselle, budjetin kautta tapahtuvalle, tulonjaolle pienenee (Pirttilä ja Tuomala 2002, 2005).

Näkemykset siitä, mikä on sopiva laajuus julkiselle toiminnalle ja missä julkisen ja yksityisen toiminnan välinen luonnollinen rajalinja kulkee, ovat historian kuluessa vaihtuneet useasti. Shleifer (1998) korostaa, miten taloustieteellisen ajattelu on selvästi muuttunut 1940-luvun tilanteesta. Tuolloin omistuksella ei nähty olevan suurta merkitystä toiminnan organisoinnin kannalta. Sota-ajan pitkälle mennyt tuotannon ohjaus, tuotantoresurssien allokointi ja suunnitelmallisuus nähtiin yllättävänkin onnistuneena kokeiluna. Myös sosialistinen talousjärjestelmä näytti vielä tuolloin kykenevän haastamaan markkinataloudet. Tuolloin mikrotalousteorian keskeisenä tutkimusaiheena ollut yleinen tasapainoteoria korosti yhtäältä hintamekanismin roolia eri toimijoiden talouspäätösten koordinoijana ja talouden tehokkaan toiminnan takaajana, mutta jätti toisaalta omistussuhteet ja niiden luomat kannustimet lähes huomiotta. Oskar Langen hahmottelemassa markkinasocialismissa hyödykemarkkinoiden tuottama hintainformaatio pystyttiin teoriatasolla sulauttamaan sopusointuisesti sosialistiseen omistujajärjestelmään. Sitten vallitseva näkemys on muuttunut, ja tunnustaa myös julkiseen omistukseen liittyvät käytännön ongelmat.

Omistuksesta eriytetyn johdon ohjausongelmia voidaan tutkia epäsymmetriseen informaatioon perustuvassa päämies-agentti asetelmassa. Päämies asettaa toiminnan päämäärän ja pyrkii ohjaamaan agentin, palvelun tuottajan, toimintaa niin, että päämäärä toteutuu mahdollisimman hyvin. Realistisessa asetelmassa agentin toimia, hänen ahkeruuttaan, ei voida havaita (tai erottaa tuloksista) ilman epävarmuutta. Tällöin kannustinjärjestelmä joudutaan laatimaan epäsuorien tulostavoitteiden perusteella niin, että agenttia palkitaan tulostavoitteiden saavuttamisesta. Agentin uutteruuteen liittyvät kannustinongelmat ovat periaatteessa samat sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, ja päämiehen ja agentin väliset informaatioerot ovat avainasemassa kannustinjärjestelmiä suunniteltaessa. Julkisen sektorin palkkausjärjestelmiä on usein syytetty siitä, etteivät ne tarjoa riittävän voimakkaita kannustimia, koska tulokseen sidottua bonuskomponenttia ei juuri käytetä ja palkitsemisessa kiinteä palkka on pääasemassa. Shleiferin (1998) mukaan yksityistämisen avulla saadaan lähes aina aikaan toiminnan tehostumista ja kustannusten alenemista. Sandmo (2003) tuo esiin muita, myös julkisen sektorin käytössä olevia kannustimia.

Hart ym. (1998) ovat kehittäneet epätäydellisten sopimusten teoriaa. Tämän avulla voidaan verrata julkisen sektorin omaa tuotantoa ja sen ulkoistamista. He korostavat omistusoikeuden ja siihen liittyvän voitonjaon merkitystä kannustimien kannalta. Pelkistetysti kerrottuna heidän mallissaan palvelun tuottajalla on kaksi keskeistä toimintavaihtoehtoa, kustannusten leikkausponnistukset ja tuotteen tai palvelun laatuun vaikuttaminen. Yksityisen tuottajan tavoite on selkeä: hän pyrkii voiton maksimointiin. Tavoite voidaan saavuttaa suuntaamalla toimia ja ponnistuksia tuotantokustannuksien pienentämiseksi. Kustannuksia voidaan leikata heikentämällä suoraan palvelun laatua. Vaihtoehtoisesti voidaan toimintaa ja palveluita kehittää. Julkisen laitoksen johtaja ei saa henkilökohtaista hyötyä kustannussäästöistä, eikä hänellä ei ole mitään erityistä, voiton maksimoinnin vauhdittamaa kannustinta pyrkiä toiminnan tehostamiseen tai kustannusten leikkaamiseen. Tästä seuraa, että julkisella sektorilla ponnistukset sekä kustannusten vähentämiseksi että toiminnan kehittämiseksi ovat liian vähäiset. Yksityisesti hoidetussa toiminnassa on sitä vastoin selvää, että laatu vaarantuu. Voittoa tavoitellessaan yksityinen tuottaja saattaa leikata kustannuksiaan tavalla, jonka seurauksena laatu putoaa yhteiskunnallisesti hyväksyttävän tason alapuolelle. Koska julkinen sektori on



asiasta tietoinen, se joutuu uhraamaan lisäresursseja sopimuksen valvontaan ja laadun mittaamiseen, mikä puolestaan lisää julkisia kustannuksia. Yleinen johtopäätös mallista onkin, ettei tuotannon ulkoistaminen välttämättä johda julkisten rahoituskustannusten alentumiseen, kun vakioidaan palvelun laatutaso.

Julkisissa organisaatioissa on erikoispiirteitä, johtoa ja henkilöstöä voi motivoida myötätunto ja sosiaalinen huoli ilman tarvetta taloudellisiin kannustimiin. Organisaatioiden taloustieteen keskeinen näkemys on, ettei omistumuoto ole niinkään tärkeää kuin informaation saanti ja siihen perustuva kontrolli. Sekä julkinen että yksityinen omistus voivat epäonnistua johdon toiminnan valvonnassa. Ulkoistamisen edut ovat sitä suuremmat, mitä helpommin ja pienemmin kustannuksin laadun mittaaminen on mahdollista ja toisaalta mitä suuremmat ovat mahdollisuudet palveluinnovaatioihin ja toiminnan kehittämiseen. Julkinen tuotanto on edullista, kun kustannussäästöjä on vaikea saada aikaan innovaatioilla ja tuotantoprosessin tehostamisella tai kun laadun alentaminen on erityisen houkuttelevaa. Ulkoistamalla ja valvonnalla saadaan aikaan eri vaihtoehtoja tehokkuuden lisäyksen, kustannussäästöjen ja laatuun kohdistuvien haitallisten vaikutusten suhteen. Koska kustannussäästöjen taustalla voi olla laatutason heikkeneminen, niin joissakin tapauksissa julkinen tuotanto on parempi vaihtoehto kuin yksityinen, usein näennäisesti halvempi, sopimustuotanto. Päämies-agentti teoria ei korosta juuri lainkaan kilpailun roolia. Toistuvassa vuorovaikutuksessa tuottajien kilpailuttaminen, oppiminen ja tuottajien kannustimet hyvän maineen luontiin voivat auttaa joidenkin ulkoistamiseen liittyvien ongelmien ratkaisussa. Laadun puutteelliseen havainnointiin liittyvät ongelmat ja niiden seurausvaikutukset ovat kuitenkin perustavanlaatuisia, eikä niiltä voitane kokonaan välttyä monitahoisessa palvelutuotannossa.

Yhdessä suhteessa ulkoistaminen ja kilpailuttaminen johtaa väijäämättä laadun heikkenemiseen. Sandmo (2003) tuo esille aiemmin vähälle huomiolle jääneen tekijän, institutionaalisen vakauden. Jos parturi tai ravintola päättää sulkea ovensa tai menee konkurssiin, voi tällä olla ainakin hetkellisesti kuluttajan kannalta ikäviä seurauksia. Ne ovat kuitenkin vähäisiä verrattuna niihin haittoihin ja ongelmiin, jotka syntyisivät vanhusten hoivakodin tai sairaalan lakkauttamisesta. Institutionaalisen vakauden turvaaminen on tärkeä seikka, joka puhuu julkisen tuotannon puolesta.

## 5 YHTEENVETO

Tutkimuksen tarkoitus on kiinnittää huomiota julkisen sektorin, tuloerojen ja kasvun väliseen vuorovaikutukseen viimeaikaisten tutkimustulosten valossa. Makrotaloudellinen lähestymistapa lähtee ajatuksesta, jonka mukaan verotuksen ja julkisen sektorin tehokkuuskustannukset ovat riittävän suuria näkyäkseen suoraan suuren julkisen sektorin omaavan valtion heikommassa makrotaloudellisessa toimintakyvyssä. Tarkastellun tutkimusaineiston valossa emme voi yhtyä näkemykseen, että julkisen sektorin koolla ja rakenteella olisi yksiselitteisesti negatiivinen vaikutus kasvuun. Tämän lisäksi tuloerojen ja kasvun välinen vuorovaikutus on monisyinen eivätkä maiden väliset vertailututkimukset voi antaa varmuutta tuloerojen kasvuvaihtelusta. Tähän on monia syitä. Ensinnäkin kasvun luonteesta riippuen sillä on erilaisia tulonjakovaikutuksia. Toiseksi tuloerojen kasvuvaiikutukset eroavat siitä riippuen, missä kohdin jakaumaa tuloerojen oletetaan muuttuvan. Kolmanneksi empiirisissä tutkimuksissa käytettävien aineistojen laatu on hyvin vaihtelevaa. Eri tilastollisilla menetelmillä on taipumus painot-

taa eri tekijöitä (esimerkiksi lyhyen ja pitkän aikavälin muutoksia). Ei ole poissuljettua, että suhdannevaihtelun vaikutus korostuu toisissa menetelmissä pitkän aikavälin kasvuvaikutusten kustannuksella.

Toiseksi tarkastelimme julkisen sektorin tulojen uudelleenjakovaikutuksia hyvinvointivaltio-menojen näkökulmasta sekä eri hyvinvointivaltiomallien menestystä tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisen ristiriidan ratkaisemisessa. Pohjoismaisen hyvinvointimallin maat ovat menestyneet hyvin maiden välisissä vertailuissa sekä alhaisten tuloerojen että taloudellisen vaurauden osalta. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että tasaisesta tulonjaostaan huolimatta tuloerot ovat Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa kasvaneet voimakkaasti ja samalla julkisen sektorin uudelleenjakovaikutus on heikentynyt. Aikaisemmista tutkimuksista tiedämme, että yksi keskeinen tekijä on ollut verojärjestelmän progressiivisuuden pieneneminen, vaikka tätä teemaa ei tässä selvityksessä tarkasteltukaan. Uudelleenjakovaikutuksen heikkeneminen voi johtua myös siitä, että arvostukset tasaisen tulonjaon suosimiseksi ovat vähentyneet.

Lopuksi tarjosimme modernin julkistalouden näkökulman julkisten hyvinvointipalveluiden tarjontaan ja myös julkisen palvelutuotannon tarpeellisuuteen. Perustelimme, että laaja työn tarjontaa täydentävä julkinen hyvinvointipalvelutarjonta voi vähentää tulonsiirtoihin ja verotukseen perustuvan (uudelleen)jakopolitiikan tehokkuustappioita. Pelkkä yksityisten palveluiden hintasubventio tai vastaava palveluseleiden käyttö ei ole riittävää, vaan julkinen palvelutarjonta on aina osa tehokasta uudelleenjakopolitiikkaa. Näin tulonsiirtojen (rahatuen) korvaaminen suoralla hyödyketuella on edullista tulonjakopolitiikan kannalta. Hyvinvointipalveluiden tarjontaa ei pidä tarkastella erillään vero- ja tulonsiirtopolitiikasta. Voidaan esittää, että vapaa-aikaa korvaavien palveluiden tarjontaan perustuva hyvinvointipolitiikka on suojatumpaa maiden väliseltä järjestelmäkilpailulta kuin pelkkiin tulonsiirtoihin perustuva politiikka. Lisäksi korkean rajaveroasteen maissa voi julkisen palvelutarjonnan ja korkean rajaveroasteen yhdistelmä olla muita maita vähemmän vääristävää työntarjontapäätösten kannalta.

## KIRJALLISUUS

- Acemoglu, D., Johnson, S. ja Robinson, J. (2005), Institutions as the fundamental cause of long-run growth, teoksessa Aghion, P. ja Durlauf, S. (toim.) *Handbook of Economic Growth*, Elsevier North-Holland, Amsterdam.
- Adeima, W. ja Ladaïque, M. (2009), How expensive is the welfare state? Gross and net indicators in the OECD social expenditure database (SOCX), OECD Social, employment and migration working papers No. 92.
- Afonso, A. ja Furceri, D. (2008), Government size, composition, volatility and economic growth, European Central Bank, Working Paper No. 849.
- Agell, J. Lindh, T. ja Olsson, H. (1999), Growth and the public sector: A reply, *European Journal of Political Economy* 15: 359–366.
- Agell, J. Lindh, T. ja Skogman Thoursie, P. (2006), Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries: A comment, *European Economic Review* 50: 211–218.
- Aghion, P. ja Howitt, P. (1998), *Endogenous Growth Theory*, The MIT Press, Cambridge Ma.
- Aghion, P., Caroli, E. ja García-Peñalosa, C. (1999), Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories, *Journal of Economic Literature* 37: 1615–1660.
- Alesina, A. ja Rodrik, D. (1994), Distributive politics and economic growth, *Quarterly Journal of Economics* 109: 465–490.
- Alfranca, O. ja Galindo M.-A. (2003), Public expenditure, income distribution, and growth in OECD Countries, *IEAR* 9: 133–139.
- Anand, S. ja Kanbur, R. (1993a), The Kuznets process and the inequality-development relationship, *Journal of Development Economics* 40: 25–52.
- Anand, S. ja Kanbur, R. (1993b), Inequality and development: a critique, *Journal of Development Economics* 41: 19–43.
- Andrews, D., Jencks, C. ja Leigh, A. (2009), Do rising top incomes lift all boats? Harvard University. HKS Faculty Research Working Paper Series. No. RWP09-018.
- Arjona, R., Ladaïque M. ja Persson, M. (2001), Growth, inequality and social protection, OECD, Labour market and social policy, Occasional Papers No. 51.
- Atkinson, A.B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, The MIT Press, Cambridge Ma.
- Atkinson, A.B. (2001), The Strange Disappearance of Welfare Economics, *Kyklos* 54: 2/3, 193–206.
- Atkinson, A.B. ja Brandolini, A. (2001), Promise and pitfalls in the use of "secondary" data-sets: income inequality in OECD countries, *Journal of Economic Literature* 39: 771–799.
- Atkinson, A.B. ja Brandolini, A. (2003), The panel-of-countries approach to explaining income inequality: An interdisciplinary research agenda, mimeo, Nuffield College, Oxford University, <http://www.nuffield.ox.ac.uk/users/atkinson/>
- Atkinson, A.B. ja Piketty, T. (2007), *Top Incomes Over the Twentieth Century: A contrast Between European and English-Speaking Countries*, Oxford University Press: Oxford.
- Atkinson, A.B. ja Piketty, T. (2010), *Top Incomes: A Global Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson, A.B., Rainwater, L. ja Smeeding, T.M. (1995), *Income Distribution in OECD Countries; Evidence from the Luxembourg Income Study*. OECD, Paris.
- Banerjee, A.V. ja Duflo, E. (2003), Inequality and growth: what can the data say? *Journal of Economic Growth* 8: 267–299.
- Barr, N. (1992), Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation, *Journal of Economic Literature* 30: 741–803.
- Barr, N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank*. Oxford University Press, Oxford.

- Barro, R. (2000), Inequality and growth in a panel of countries, *Journal of Economic Growth* 5: 5–32.
- Bassanini, A., Scarpetta S. ja Hemmings, P. (2001), Economic growth: the role of policies and institutions. Panel data evidence from OECD countries, OECD, Economic department working papers No 283.
- Basset, W.F., Burkett, J.P. ja Putterman, L. (1999), Income distribution, government transfers, and the problem of unequal influence, *European Journal of Political Economy* 15: 207–228.
- Bénabou, R. (1996), Inequality and growth, NBER Working Paper No. 5658.
- Bénabou, R. (2005), Inequality, technology, and the social contract, teoksessa Aghion, P. ja Durlauf, S.N. (toim.) *Handbook of Economic Growth*, North-Holland, Amsterdam.
- Bertola, G. (2000), Macroeconomics of distribution and growth, teoksessa Atkinson, A.B. ja Bourguignon, F. (toim.) *Handbook of Income Distribution*, vol.1 North-Holland, Amsterdam.
- Birdsall, N, Ross, D. ja Sabot, R. (1995), Inequality and growth reconsidered: lesson from East Asia, *World Bank Economic Review* 9: 477–508.
- Bjørnskov, C. (2008), The growth-inequality association: government ideology matters, *Journal of Development Economics* 87: 300–308.
- Bleaney, M., Gemmel, N. ja Kneller, R. (2001). Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation, and growth over the long run, *Canadian Journal of Economics* 34: 36–57
- Bleaney, M. ja Nishiyama, A. (2004), Income inequality and growth—does the relationship vary with the income level? *Economics Letters* 84: 349–355.
- Blomquist, S. ja Christiansen, V. (1995), Public provision of private goods as a redistributive device in an optimum income tax model, *Scandinavian Journal of Economics*, 97: 547–567.
- Blomquist, S. ja Christiansen, V. (1998a), Price subsidies versus public provision, *International Tax and Public Finance*, 5: 283–306.
- Blomquist, S. ja Christiansen, V. (1998b), Topping up or opting out? The optimal design of public provision schemes, *International Economic Review*, 39: 399–411.
- Blomquist, S., Christiansen, V. ja Micheletto, L. (2009), Public provision of private goods and nondistortionary marginal tax rates: some further results. Uppsala University, Department of Economics Working paper 2009:13.
- Blomquist, S., V. Christiansen ja Micheletto, L. (2010) Public provision of private goods and nondistortionary marginal tax rates, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2:1–27.
- Boeri, T. (2002), Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win. Esitelmä seminaarissa Transatlantic Perspectives on US-EU Economic Relations: Convergence Conflict and Cooperation. John F. Kennedy School of Government, 11.–12.4.2002.
- Brandolini, A. ja Rossi, N. (1998), Income distribution and growth in industrial countries, teoksessa Tanzi, V. ja Chu, K.-y. (toim.), *Income Distribution and High-Quality Growth*, The MIT Press, Cambridge Ma.
- Cashin, P. (1994), Government spending, taxes and economic growth, International Monetary Fund, IMF working paper, WP/94/92.
- Castelló-Climent, M. (2008), Inequality and growth in advanced economies: an empirical investigation, teoksessa Jonung, L. ja Kontunen, J. (toim.), Growth and income distribution in an integrated Europe: Does EMU make a difference? European Commission, European Economy, Economic Papers 325.
- Clarke, G.R.G. (1995), More evidence on income distribution and growth, *Journal of Development Economics* 47: 403–427.
- Currie, J. ja Gahvari, F. (2008), Transfers in cash and in-kind: theory meets the data, *Journal of Economic Literature* 46: 333–383.
- Dasgupta, P. (1986), Positive freedom, teoksessa Helm, D. (toim.) *The Economic Borders of the State*. Clarendon Press, Oxford.

- de Àvila, D.R. ja Strauch, R. (2003), Public finances and long-term growth in Europe – evidence from panel data analysis, European Central Bank, Working paper series, 246.
- de la Fuente, A. (2006), Koulutus ja talouskasvu: lyhyt katsaus tutkimustuloksiin ja joihinkin politiikkaohjeisiin, teoksessa *Globalisaation haasteet Euroopalle. Talousneuvoston sihteeristön globalisaatioselvitys – Osa 1*, Valtioneuvoston kansallian julkaisusarja 16/2006.
- de Mello, L. ja Tiongson, E. (2006), Income inequality and redistributive government spending, *Public Finance Review* 34: 282–305.
- Deininger, K. ja Squire, L. (1996), A new data set measuring income inequality, *World Bank Economic Review* 10: 565–591.
- Deininger, K. ja Squire, L. (1998), New ways of looking at old issues: inequality and growth, *Journal of development Economics* 57: 259–287.
- Devarajan, S., Swaroop, V. ja Zou, H.-z. (1996), The composition of public expenditure and economic growth, *Journal of Monetary Economics* 37: 313–344.
- Easterly W. ja Rebelo, S. (1993), Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation, *Journal of Monetary Economics* 32:3, 417–458.
- Eronen, A., Londén, P., Perälähti, A., Siltaniemi, A., ja Särkelä, R. (2010), Sosiaalibarometri 2010. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Euroopan komissio (2002), Public Finances in EMU – 2002, European Economy.
- Euroopan komissio (2008), Public Finances in EMU – 2008, European Economy.
- Feldstein, M. (1995), The effect of marginal tax rates on taxable income: a panel study of the 1986 Tax Reform Act, *Journal of Political Economy*, 103: 551–572.
- Feldstein, M. (1999), Tax avoidance and the deadweight loss of the income tax, *Review of Economics and Statistics*, 81: 674–680.
- Figini, P. (1999), Inequality and growth revisited, Trinity Economic Paper Series, No. 99/2. Dublin, Ireland.
- Forbes, K.J. (2000), A reassessment of the relationship between inequality and growth, *American Economic Review* 90: 869–887.
- Fölster, S. ja Henrekson, M. (1999), Growth and the public sector: A critique of critics, *European Journal of Political Economy* 15: 337–358.
- Fölster, S. ja Henrekson, M. (2001), Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries, *European Economic Review* 45: 1501–1520.
- García-Escribano, M. ja Mehrez, G. (2004), Austria: selected issues, IMF Country Report No. 04/237.
- García-Peñalosa, C. (2008), Inequality and growth: goal conflict or necessary prerequisite? Oesterreichische Nationalbank, working paper 147.
- Hansson, P. and Henrekson, M. (1994), A new framework for testing the effect of government spending on growth and productivity, *Public Choice* 81: 381–401.
- Hausmann, R, Pritchett, L. ja Rodrik, D. (2005), Growth accelerations, *Journal of Economic Growth* 10: 303–329.
- Hart, O., Shleifer, A. ja Vishny, R.W. (1997), The proper scope of government: theory and an application to prisons, *Quarterly Journal of Economics*, 112: 1127–1161.
- IMF (2009), Global economic policies and prospects, Group of twenty meeting March 13–14 2009, note by the staff of International Monetary Fund.
- Irmen, A. ja Kuehnelt, J. (2009), Productive government expenditure and economic growth, *Journal of Economic Surveys* 23: 692–733.

- Islam, N. (1995), Growth empirics: a panel data approach, *Quarterly Journal of Economics* 110: 1127–1170.
- Kasvutyöryhmä (2010), Suomi 2020 – Tuumasta toimeen, kasvutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja, 2010/11.
- Kinnunen, H. ja Kostiainen, J. (2010), Julkisen talouden kestävyys taantuman jälkeen: tarkasteluja politiikkavalinnoista. Suomen Pankki, BoF Online 1.
- Knowles, S. (2005), Inequality and economic growth: the empirical relationship reconsidered in the light of comparable data, *Journal of Development Studies* 41: 135–159.
- Korpi, W. (1985), Economic growth and the welfare system: leaky bucket or irrigation system, *European Sociological Review* 1: 97–118.
- Korpi, W. ja Palme, J. (1998), The paradox of redistribution and strategies of equity: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review* 63: 661–687.
- Kuznets, S. (1955), Economic growth and inequality, *American Economic Review* 45: 1–28.
- Landau, D. (1985), Government expenditure and economic growth in the developed countries: 1952–76, *Public Choice* 47: 459–477.
- Lundborg, M. ja Squire, L. (2003), The simultaneous evolution of growth and inequality, *Economic Journal* 113: 326–344.
- Lübker, M. (2007), Inequality and the demand for redistribution: are the assumptions of the new growth theory valid? *Socio-Economic Review* 5: 114–148.
- Mahler, V. ja Jesuit, D. (2006), Fiscal redistribution in the developed countries: new insights from the Luxembourg Income Study, *Socio-Economic Review* 4: 483–511.
- Mankiw, N.G., Romer, D. ja Weil, D.N. (1992), A contribution to the empirics of economic growth, *Quarterly Journal of Economics* 107: 407–437.
- McCallum, J. ja Blais, A. (1988), Government, special interest groups, and economic growth, *Public Choice* 54: 3–18.
- Milanovic, B. (2000), The median-voter hypothesis, income inequality, and income redistribution: an empirical test with the required data, *European Journal of Political Economy* 16: 367–410.
- Mirrlees, J.A. (1971), An exploration in the theory of optimal income taxation, *Review of Economic Studies* 38: 175–208.
- Mirrlees, J.A. (1994), Optimal taxation and government finance, teoksessa Quigley, J.M. ja Smolensky, E. (toim.) *Modern Public Finance*. Harvard University Press, Cambridge Ma.
- Nijkamp, P. ja Poot, J. (2004), Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long-run growth, *European Journal of Political Economy* 20: 91–124.
- Nordström, H. (1992), *Studies in Trade Policy and Economic Growth*, Monograph No. 30, Stockholm: Institute for International Economic Studies.
- OECD (2008), *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, OECD, Paris.
- Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brookings Institution.
- Perotti, R. (1996), Growth, income distribution, and democracy: what the data say, *Journal of Economic Growth* 1: 149–187.
- Persson, T. ja Tabellini, G. (1994), Is inequality harmful for growth? *American Economic Review* 84: 600–621.
- Pestieau, P. (2006), *The Welfare State in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Pirttilä, J. ja Suoniemi, I. (2010), Public provision, commodity demand and hours of work: an empirical analysis, CESifo Working Paper Series 3000.
- Pirttilä, J. ja Tuomala, M. (2002), Publicly provided private goods and redistribution: a general equilibrium analysis, *Scandinavian Journal of Economics* 104: 173–188.

- Pirttilä, J. ja Tuomala, M. (2005), Public versus private production decisions: Redistribution and the size of the public sector, *FinanzArchiv* 61: 120–137.
- Rogerson, R. (2007), Taxation and market work: Is Scandinavia an outlier? *Economic Theory*, 32: 59–85.
- Roine, J., Vlachos, J. ja Waldenström, D. (2009), The long-run determinants of inequality: what can we learn from top income data? *Journal of Public Economics*.
- Sandmo, A. (2003), Public provision and private incentives, *Nordic Journal of Political Economy* 29: 87–109.
- Sapir, A. (2005), Globalisation and the Reform of European Social Models. Taustaselvitys ECOFINin epäviralliselle kokoukselle, Manchester, 9.9.2005. [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org)
- Sarkar, S. ja Tuomala, M. (2009), Potential determinants of top income inequality, University of Tampere, käsikirjoitus.
- Sen, A. (1985), *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam.
- Shleifer A. (1998), State versus private ownership, *Journal of Economic Perspectives* 12:4, 133–150.
- Slemrod, J. (1995), What do cross-country regressions teach about government involvement, prosperity, and economic growth?, *Brookings Papers on Economic Activity* 373–431.
- Slemrod, J. (1998), How costly is a large, redistributive public sector? *Swedish Economic Policy Review* 5: 87–105.
- Suoniemi, I., Tanninen, H. ja Tuomala, M. (2003), Hyvinvointipalveluiden rahoitusperiaatteet, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:5. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Tanninen, H. (1999), Income inequality, government expenditures and growth, *Applied Economics* 31: 1119–1127.
- Tanninen, H. (2007), Vaalit, uudelleenjako ja taloudellinen kasvu, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 103: 44–57.
- Tanninen, H. ja Tuomala, M. (2006), Tulonjako 1900-luvun alkupuolelta nykyaikaan: rikkaat ovat taas rikastumassa, *Talous & yhteiskunta* 34: 20–26.
- Tanninen, H. ja Tuomala, M. (2010), Inequality and growth: what a balanced data of 8 countries can tell us? käsikirjoitus.
- Temple, J. (1999), The new growth evidence, *Journal of Economic Literature* 37: 112–156.
- Temple, J. (2003), The long-run implications of growth theories, *Journal of Economic Surveys* 17: 497–510.
- Tobin, J. (1970), On limiting the domain of inequality, *Journal of Law and Economics* 13: 263–277.
- Tuomala, M. (2009), *Julkistalous*, Gaudeamus, Helsinki.
- Valtionvarainministeriö (2010), Julkinen talous tienhaarassa: finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtionvarainministeriö, taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 8.
- Voitchovsky, S. (2005), Does the profile in income inequality matter for economic growth?, *Journal of Economic Growth* 10: 273–296.
- Voitchovsky, S. (2009), Inequality and economic growth, teoksessa Salvera, W., Nolan, B. ja Smeeding T. (toim.) *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford.
- Weede, E. (1986), Sectoral reallocation, distributional coalitions and the welfare state as determinants of economic growth rates in industrialised democracies, *European Journal of Political Research* 14: 501–519.
- Weede, E. (1991), The impact of state power on economic growth rates in OECD countries, *Quality and Quantity* 25: 421–438.
- Weede, E. (1997), Income inequality, democracy and growth reconsidered, *European Journal of Political Economy* 13: 751–764.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. 09 16001, 09 57811  
f. 09 1602 2165  
[julkaisut@vnk.fi](mailto:julkaisut@vnk.fi)  
[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)